

La reforma de los mecanismos de control en la Real Hacienda de Nueva España (siglos XVI-XVIII)*

The Reform of the Control Mechanisms in the Royal Treasury
of New Spain (16th-18th Centuries)

Ernest Sánchez Santiró

ORCID iD: <http://orcid.org/0000-0001-7350-7644>

Instituto de Investigaciones «Dr. José María Luis Mora»

El trabajo desarrolla una faceta de las medidas jurídico-administrativas desplegadas por la Monarquía hispánica sobre la Real Hacienda de Nueva España entre los siglos XVI y XVIII, a saber: los mecanismos de control, haciendo hincapié en la conformación de la red de oficinas del erario, la toma de decisiones sobre sus fondos, la vigilancia sobre sus oficiales y empleados y la generación de instrumentos y procesos administrativos.

PALABRAS CLAVE: Real Hacienda; Nueva España; Siglos XVI-XVIII; Reformismo; Control fiscal.

The work develops a facet of the legal-administrative measures deployed by the Hispanic Monarchy on the Royal Treasury of New Spain between the 16th and 18th centuries, namely: the control mechanisms, emphasizing here the conformation of the treasury offices network, the adoption of decisions about their funds, the surveillance on their officers and employees, and the generation of administrative tools and processes.

KEYWORDS: Royal Treasury; New Spain; 16th-18th Centuries; Reformism; Fiscal Control.

Copyright: © 2019 CSIC. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia de uso y distribución *Creative Commons* Reconocimiento 4.0 Internacional (*CC BY* 4.0).

* Quiero agradecer los comentarios y sugerencias de cambios realizados por los dictaminadores.

Introducción

El estudio sobre los mecanismos de gobierno y control de los erarios de la Monarquía católica en las Indias occidentales durante el siglo XVIII ha experimentado un interés historiográfico creciente.¹ Un hecho que cabe atribuir a la constatación de que la mera reconstrucción del volumen y composición de sus ingresos y egresos no explicaba necesariamente su evolución. ¿A qué cabía atribuir la dinámica general? ¿Al propio desempeño de la producción, la circulación y consumo de bienes y servicios de las economías virreinales? ¿A las reformas jurídico-administrativas introducidas por el denominado «reformismo borbónico»² en sus diferentes etapas? Mientras que en el primer caso, el crecimiento experimentado por el conjunto de los erarios indianos en el siglo XVIII habría sido una manifestación del desempeño económico, aunque claramente diferenciado por regiones y periodos,³ en el segundo, nos encontraríamos ante los resultados derivados de la introducción de nuevos impuestos y monopolios (aquí el caso más notable lo conformarían los estancos del tabaco indianos)⁴ y de una diversidad de medidas jurídico-administrativas como serían la variación en la modalidad de gestión de las diferentes rentas (administración, arrendamiento, encabezamiento), el reforzamiento en los mecanismos de supervisión internos o el combate al contrabando, como rasgos principales. También es posible, como de hecho ha manifestado la mayor parte de la historiografía, que el resultado último surgiese de la combinación de factores económicos y jurídico-administrativos, en los que, sin embargo, es difícil deslindar causalidades y su posición jerárquica.⁵

Con el propósito de aportar más elementos a esta discusión, el presente trabajo desarrolla una faceta de las medidas jurídico-administrativas desplegadas por la Corona en el siglo XVIII, a partir del estudio del entonces principal erario indiano, la Real Hacienda de Nueva España,⁶ a saber: los

1 Ejemplos destacados de esta dinámica en los últimos años serían: Celaya, 2010a; 2010b. Bertrand, 2011. Ruigómez, 2011. Hernández Esteve, 2013. Sánchez Santiró, 2013; 2016a. Domínguez Orta, 2014. Dubet, 2016a. Rosenmüller, 2016.

2 Para una revisión del empleo de dicha categoría historiográfica en el análisis de los diversos espacios americanos, consúltese el dossier coordinado por Pinto Bernal y Sánchez Santiró, 2016. En el caso de Nueva España: Sánchez Santiró, 2013 y 2016b.

3 Klein, 1994.

4 Náter, 2006.

5 Klein, 1994. Para un cuestionamiento metodológico, referido concretamente al erario de Nueva España, véase Gómez, 2001.

6 Un rico erario que permitió que Nueva España se desempeñase como una «submetrópoli». Marichal, 2007, 16-22.

mecanismos de control hacendarios, haciendo hincapié en la conformación de la red de oficinas del erario, la toma de decisiones sobre sus fondos, la vigilancia sobre sus oficiales y empleados y la generación de instrumentos y procesos administrativos. Como procedimiento expositivo, se muestra el estado que presentaba el erario novohispano a fines del siglo XVII, aunque se rastrean algunas dinámicas desde el siglo XVI, a fin de ponderar la novedad y relevancia de las medidas reformistas introducidas durante el reinado de los Borbones, sin que esto implique afirmar que hubo una continuidad de objetivos e instrumentos a lo largo de la centuria.⁷

Formas de control del erario de Nueva España en los siglos XVI-XVII

La Monarquía hispánica estableció distintos erarios en América y Filipinas que, en conjunto, fueron parte del denominado «fisco hispano».⁸ Por lo que atañe al caso del reino de Nueva España y sus provincias adyacentes de Nueva Galicia, Nueva Vizcaya, Tabasco y Yucatán,⁹ la Real Hacienda se fue instaurando con base en una red de tesorerías (las cajas reales de México, Veracruz, Mérida, Guadalajara, Zacatecas, Durango y Acapulco, en el siglo XVI, y Guanajuato, Pachuca, San Luis Potosí y Sombretete, en el siglo XVII), que se vio acompañada por contadurías especializadas en la gestión de rentas específicas,¹⁰ en especial las referidas al tributo de indios y castas, las alcabalas,¹¹ el estanco del azogue y la bula de la Santa Cruzada.¹² En dichas oficinas, la Corona creó, según los casos, plazas de «jueces oficiales reales» (contadores, tesoreros y, menos frecuente, factores)¹³ encargados de colectar y controlar los valores de los ramos que pertenecían al erario (así como ciertos ramos «ajenos»),¹⁴ al igual que su distribución. Oficios y dependencias que manifestaban la voluntad de la Corona de ir especializando y territorializando las facetas del quehacer hacendario, en un contexto en

7 Sánchez Santiró, 2013, 348-349.

8 Clavero, 1982-1983. Sánchez Santiró, 2013, 33.

9 Para esta territorialidad, consultar: Sánchez Santiró, 2013, 11.

10 TePaske y Klein, 1986-1988, v. I, 14-16. Bertrand, 2011.

11 Para la creación de las contadurías de tributos y alcabalas en el siglo XVI, consultar: Biblioteca Nacional de España, mss. 2940, 137 y 151-151v.

12 Heredia Herrera, 1978. Bertrand, 2011. Martínez López-Cano, 2013.

13 TePaske y Klein, 1986-1988. Bertrand, 2011.

14 Los ramos ajenos eran aquellos que no pertenecían a la Corona pero que eran administrados por la Real Hacienda y sobre los cuales ejercía control, en especial sobre el uso de los fondos. Su presencia, muy determinada por la casuística, se fue incrementado en el siglo XVIII, especialmente con la creación de los montepíos de militares y ministros. Sánchez Santiró, 2013; 2016a.

el que la frontera novohispana no dejaba de expandirse. En este sentido, la aparición de cajas reales, cajas marcas (para registro de los metales preciosos), pagadurías, etc. representa una respuesta institucional al descubrimiento y explotación privada de recursos mineros o a necesidades mercantiles y geoestratégicas, como fueron la fundación de puertos que conectasen el reino con los espacios mercantiles de Europa, Asia y el resto de América, o la creación de núcleos urbanos, presidios y misiones que consolidasen las fronteras e hiciesen viable un poblamiento que asegurase la explotación de los recursos agropecuarios y mineros. Todo ello configuró una red de tesorerías dotadas de perfiles específicos, que respondieron no solo a las características económicas y demográficas regionales sino también a los fines últimos de la Corona en materia de conquista, colonización y preservación de fronteras.¹⁵

A pesar de la posición jerárquica que ocupó la caja real de México (llegó a ser conceptualizada como la «caja matriz» del erario de Nueva España), nunca fungió como una verdadera tesorería general, entendiendo por ella una instancia que conociese y controlase el conjunto de los cargos y datas que se efectuaban en las distintas tesorerías del erario novohispano.¹⁶ Su posición hegemónica derivaba de consideraciones político-territoriales, al ubicarse en la capital del reino y, por tanto, bajo el control directo del virrey, pero también por las funciones que ejerció desde el siglo XVI, cuando pasó a concentrar los valores de las rentas que gestionaba directamente, una parte considerable de los excedentes de las cajas reales del septentrión minero y los ingresos netos que le remitían las contadurías generales de rentas (en especial las de tributos, azogues y alcabalas), que tenían un radio de acción muy amplio,¹⁷ mientras que por el lado de la distribución de los valores resaltaba las funciones que desempeñó en la remesa periódica de recursos a las cajas reales de Acapulco y Veracruz para financiar los *situados externos*, con los que se sostenían de forma medular las instancias de gobierno, defensa y evangelización que tenía la Corona en un enorme espacio que iba desde las islas Filipinas y las Marianas por el occidente, pasaba por los envíos de fondos a las posesiones regias en el Seno Mexicano (según los momentos, a Cuba, Puerto Rico, Santo Domingo, Jamaica, la Florida o Cumaná, como principales puntos) y llegaba hasta las transferencias que efectuaba a las arcas de la monarquía en la península ibérica.¹⁸

15 TePaske y Klein, 1986-1988. Bertrand, 2011.

16 Jáuregui, 1999. Bertrand, 2011.

17 Aquí las provincias de Yucatán y Tabasco gozaron de gran autonomía en materia de rentas.

18 Marichal y Souto, 1994. Reichert, 2012.

Diversidad de cajas reales y cuentas

La fragmentación del erario en diversas instancias de captación, gestión y distribución de los valores¹⁹ provocó la ausencia de una cuenta común que permitiese apreciar detalladamente su estado financiero y evolución global. En este contexto, la respuesta habitual de la Corona ante las exigencias extraordinarias originadas por las coyunturas bélicas de los siglos XVI y XVII²⁰ fue la introducción *ad hoc* de ciertos impuestos y rentas (v. g., las alcabalas, la bula de Cruzada, la *media annata*), el incremento en las rentas existentes (v. g., unión de armas y armada de Barlovento sobre la renta de alcabalas), la supresión, rebaja o impago de determinados gastos, o la solicitud de préstamos y donativos. Medidas que se adoptaban sin tener un panorama preciso de las diversas rentas que conformaban el erario de Nueva España. De manera frecuente, lo único que el gobierno virreinal lograba obtener de sus instancias de gestión y fiscalización del erario (contadores del Tribunal de Cuentas, oficiales de las cajas reales, contadores generales de rentas) eran los ingresos y gastos que se efectuaban en determinadas cajas reales, en especial, la caja matriz, o estimaciones «en globo» sobre el estado de la Real Hacienda, que reiteradamente mostraban un erario «alcanzado» (deficitario) o, en el mejor de los casos, incapaz de remitir excedentes a la península ibérica. En otras ocasiones, los virreyes reconocían directamente la incapacidad para saber cuál era el importe total de las rentas de la Real Hacienda novohispana.²¹

Estos problemas no eran ajenos a la precariedad con que estaban dotadas algunas de las oficinas, como ocurría con ciertas cajas reales que contaban con un único oficial real o, incluso, carecían del mismo, lo que obligaba a su traslado periódico en «alternancia» desde otras cajas reales (v. g., cajas de Mérida y Campeche; cajas de Durango y Chihuahua)²² o a

19 Una situación que se agravaba ante la existencia de ingresos y gastos que se efectuaban «fuera de caja», como ocurría con las alcabalas de la ciudad de Puebla y los pagos que sobre dicha renta se cargaban para el pago de ciertos situados, como el de San Agustín de la Florida, o para la provisión de navíos de la Corona en Veracruz. Celaya, 2010a. Sánchez Santiró, 2013.

20 Boogart *et al.*, 1992. Pérotin-Dumon, 1999. Alvarado Morales, 1983. Ramos, 1986.

21 Ver las instrucciones, memorias e informes de los virreyes marqués de Cerralvo, Juan de Palafox, marqués de Mancera y Juan de Ortega y Montañés. Torre Villar, 1991, v. I, 363-385, 412-433, 581-641 y 651-745. «Relación certificada de la caja de México», 1690, Archivo Histórico Nacional (en adelante AHN), Sección nobleza, CT. 055, D. 06. Quiero agradecer a Francisco Andújar Castillo el haberme facilitado una copia del documento.

22 *Informe del marqués de Sonora* [1771], 2002, 16-17. Bertrand, 2011.

que los cortes de caja y tanteos anuales²³ de dichas dependencias tuviesen que ser firmados no solo por el oficial real presente, en compañía del alcalde mayor, el corregidor o el gobernador local (algo previsto en la norma), sino también por miembros prominentes del cuerpo de comercio o de minería residentes en el distrito de la caja real, lo que implicaba que los propios causantes se convertían en garantes y copartícipes de la veracidad de la certificación. Una precariedad que se extendía al personal de las contadurías de rentas.

Rendición de cuentas y visitas

Al igual que ocurría en la península ibérica, la rendición de cuentas del erario novohispano se efectuaba renta por renta y caja por caja.²⁴ En este sentido, los contadores generales de rentas cubrían un espacio enorme que, en el caso de la Contaduría General de Tributos, abarcaba los 138 partidos de la gobernación de México, quedando al margen los de Nueva Galicia y Yucatán, mientras que en la de alcabalas se computaban 75 partidos, con semejantes exclusiones.²⁵ Por lo que atañe a los oficiales de las cajas reales, estos daban cuenta de los cargos y las datas de las rentas que gestionaban directamente y que, según la diversa geografía económica virreinal, incluían *grosso modo* el diezmo minero, el señoreaje, la renta de azogues, las *medias annatas*, los almojarifazgos, el derecho de avería, el papel sellado y las penas de cámara y comisos, al igual que las remesas que efectuaban a dichas tesorerías las iglesias catedrales (ramos de dos novenos, vacantes, expolios), los colectores de la bula de Cruzada, los alcaldes mayores por razón del tributo de indios y castas, o los arrendatarios de las alcabalas, pulques y salinas, en los casos en que no estaban en fiabilidad o administrados, como casos más notables.

23 Los cortes de caja y tanteos consistían en relaciones sintéticas de la información contable que aparecía en los libros manuales y comunes de las cajas reales en los que se determinaba ramo por ramo su cargo global, su data, al igual que su alcance (a favor o en contra de dichos oficiales). Con ello se lograba obtener las existencias por ramo y globales de cada tesorería. En cuanto a su temporalidad, esta era muy diversa y obedecía a los intereses de las autoridades, aunque lo más frecuente era que cubriese un año natural, si bien podían realizarse cortes mensuales o semestrales. Como ejemplo de estas prácticas en Nueva España, consultar: Archivo General de la Nación de México (en adelante AGNM), Bandos, vol. 6, exp. 40.

24 Dubet, 2008.

25 Sánchez Santiró, 2013.

Todas estas oficinas portaban una teneduría de libros (de cargo y data) por partida simple,²⁶ la cual era fiscalizada, junto con los respectivos comprobantes, por el Tribunal de Cuentas de México, creado en 1605.²⁷ Aunque la Corona pretendió impedir el aumento de los gastos fijos derivados de la ampliación de las plazas adscritas a los tribunales y oficinas de Hacienda, se vio obligada a incrementar la estructura del Tribunal de Cuentas ante el claro desfase que existía entre sus cometidos y los medios estipulados para llevarlos a término. Cuando dicho tribunal fue creado a principios del siglo XVII, apenas debía fiscalizar las cuentas de siete cajas reales y dos contadurías generales de rentas, como principales cometidos. Al finalizar la centuria, las cajas reales se habían elevado a once y el número de ramos había aumentado ostensiblemente.²⁸ No solo se crearon más plazas adscritas al Tribunal de Cuentas, sino que se procedió a una subdivisión de funciones que llevó a que la planta inicial de contadores de cuentas y contadores ordenadores se reforzase con contadores de resultas (1644) y a que se instaurase una mesa de «memorias y alcances», como instancia de síntesis de la información, diseñada en 1653 por el virrey duque de Alburquerque.²⁹

A pesar de todas estas medidas, el rezago en la fiscalización de las cuentas de las cajas reales y las contadurías de rentas era la nota común. Por ejemplo, a finales del siglo XVII, el retraso en la glosa de las cuentas de la caja real de México rondaba los 10 o 12 años (1698), mientras que el de la caja real de Guadalajara ascendía a 15 años (1699). Las consecuencias eran claramente gravosas para el fisco en la medida en que se desconocían los alcances en contra de los oficiales reales y, caso de detectarse, se tornaba prácticamente inviable el cobro de los descubiertos, al no poderse localizar a los propios oficiales o a sus fiadores, dado el largo tiempo transcurrido. No solo eso, la conciencia de que el proceso de fiscalización era lento y sinuoso permitía extender la idea de impunidad en la medida en que las sanciones se tornaban inciertas.³⁰

26 Donoso Anes, 1997; 1999. Bátiz-Lazo *et al.*, 2012. Hernández Esteve, 2013. Cabe señalar que el significado de esta teneduría de libros por «partida simple» en otros espacios, como era la monarquía francesa, no remitía a la contabilidad pública de cargo, data y alcance, que era la que se empleaba en la monarquía española. Al respecto, consultar las voces «partie simple» y «recette, dépense (et reprise), tenue des livres en». Legay, 2010, 309, 333-337.

27 Navarro García, 1977.

28 *Idem.* TePaske y Klein, 1986-1988. Bertrand, 2011.

29 Bertrand, 2011, 133-139. Los contadores de resultas se dedicaron en un inicio a llevar el control de los balances atrasados, pero progresivamente ampliaron sus funciones a todas las cuentas. Legay, 2010, 190-194; Sanz Tapia, 2011, 147. Bertrand, 2011, 137.

30 Bertrand, 2011, 148-149 y 403-405.

Junto a la supervisión última del virrey, en tanto que superintendente de Real Hacienda, y la fiscalización periódica del Tribunal de Cuentas, la Corona empleó otros recursos para el control de las cajas reales y las contadurías de rentas, como eran las visitas generales a las diversas dependencias del erario, las visitas ordinarias a oficinas específicas (por lo general, una caja real), las comisiones de control y las pesquisas, en este último caso para la persecución de personas y delitos específicos. Entre 1640 y 1700 hubo al menos cinco visitas generales a la Real Hacienda (desde la efectuada por el obispo de Puebla, Juan de Palafox, entre 1640 y 1647, hasta las realizadas por Gonzalo Suárez de San Martín y Juan Sáenz de Moreno, oidores de la Audiencia de México, entre 1674 y 1677), además de cinco visitas ordinarias y tres pesquisas (en estos dos casos, entre 1665 y 1678).³¹

Gracias a los controles establecidos fueron aflorando manifestaciones diversas de los fraudes que se cometían en los diversos niveles e instancias del erario, ya fuese el peculado, la malversación y diversión de fondos, la concusión que se ejercía sobre los causantes y los acreedores del erario, o los cohechos y sobornos en la distribución de los fondos.³² Prácticas que una parte de la tratadística de la época percibía como la manifestación de una «corrupción innata» que detentaban sujetos que carecían de un origen noble, o que habían ejercido oficios viles o se habían inmiscuido en tratos mercantiles. En este sentido, la venta de oficios que inició la Corona en la década de 1630 fue vista como un expediente que solo venía a agravar el problema, en la medida en que daba entrada a sujetos que carecían de la *calidad* necesaria para ejercer el oficio público.³³ Sin embargo, la percepción del posible fraude de los oficiales reales en la época no era unívoca, ya que se concebía que no derivaba de las prácticas *per se* sino de las consecuencias generadas por dicho proceder y, sobre todo, por las intenciones últimas de los implicados, lo cual abría un espacio de incertidumbre que solo el debido proceso podía sustanciar, pero ello podía implicar notables demoras en las sentencias.³⁴

Existía una opinión ambivalente sobre la utilidad de las visitas. Si bien eran un potente revulsivo que permitía obtener información, localizar fraudes y fincar adeudos específicos, no siempre reintegrables, suponían también un cuestionamiento de las autoridades del momento, lo que derivaba

31 Torre Villar, 1991, v. I, 412-443. García Pérez, 2001. Bertrand, 2011, 358-362.

32 Dubet, 2015; 2016a.

33 Garriga, 2006. Rosenmüller, 2016.

34 Dubet, 2015; 2016b.

no pocas veces en duros enfrentamientos entre los visitantes y los diversos tribunales del erario novohispano, cuando no repercutía directamente en sus relaciones con los propios virreyes. En este sentido, suponían un menoscabo de la autoridad del titular del gobierno virreinal, de ahí que el Consejo de Indias manifestase en diversas ocasiones su oposición a que se efectuasen, prefiriendo los mecanismos ordinarios de supervisión.³⁵

Además de las ocultaciones y el contrabando, se producían también otras irregularidades que remitían al propio funcionamiento de las cajas reales y las contadurías de rentas como eran la falsificación y poca claridad en la elaboración de los libros contables, a fin de ocultar manejos fraudulentos en las rentas de la Corona, la retención de fondos, con el propósito de financiar negociaciones en las que estaban implicados los propios oficiales reales, el pago irregular de libranzas o, incluso, la alteración en los procedimientos previstos para el cobro de rentas y el pago de adeudos.

A fin de paliar estos fenómenos, la Corona empleó las ya mencionadas visitas, comisiones y pesquisas, de las cuales se derivaron instrumentos de control como el compendio de las ordenanzas referidas a las principales oficinas y rentas del fisco de Nueva España.³⁶ En este sentido destaca la labor del visitador general (1640-1647) y obispo de Puebla, Juan de Palafox, referida a las ordenanzas del Tribunal de Cuentas, las de la caja real de México, las de la Contaduría General de Tributos, nuevo servicio y azogues y las de la contaduría de alcabalas,³⁷ así como las recopiladas en 1675 por el visitador general Juan Sáenz de Moreno, oidor de la Audiencia de México, en torno al funcionamiento de la caja matriz.³⁸ En ellas se reiteraban los procedimientos que debían seguir los oficiales y ministros de la Corona, así como las penas a que estaban sujetos, caso de no observarlos.

En cuanto a la teneduría de libros, sobresalen las reales cédulas de 28 de junio de 1695 y 15 de febrero de 1700, en las cuales se ordenó que las cuentas de Real Hacienda fuesen anuales, con separación de ramos e indicación de las personas, cantidades, causas y órdenes de las que emanaban los cargos y datas. Con ello se buscó obtener una claridad que no había

35 Bertrand, 2011, 127-128.

36 En numerosas ocasiones las visitas y pesquisas implicaron la separación temporal del oficio, el levantamiento de cargos, el pago de multas y, con menor frecuencia, la prisión y pérdida de empleo de los oficiales reales y contadores. Medidas que, frecuentemente, eran revertidas si los afectados lograban activar eficazmente sus redes sociales (familiares, económicas, de paisanaje y clientelares). Bertrand, 2011, 396-403.

37 García Pérez, 2001.

38 AGNM, Archivo Histórico de Hacienda, vol. 1168.

hasta entonces en la cuenta y razón de las cajas reales y contadurías de rentas, y sin la cual se tornaba más difícil la glosa y verificación de la contabilidad por parte del Tribunal de Cuentas.³⁹ En cuanto a la certidumbre en la teneduría de libros, las mismas cédulas estipularon que los libros de cargo y data debían ir numerados y firmados en su primera y última foja por el virrey de turno, mientras que en las demás fojas era suficiente su rúbrica. Con ello se intentaba impedir los defectos de una contabilidad basada en folios horadados, sin encuadernar ni numerar, que permitía intercalar o eliminar registros, según la conveniencia de los oficiales reales.⁴⁰

Pago de las libranzas

Por lo que atañe al pago de libranzas, existía un problema estructural que derivaba del déficit que arrastraba de manera reiterada la Real Hacienda de Nueva España.⁴¹ Con un erario «alcanzado» no había suficientes fondos para atender la totalidad de gastos fijos que pesaban sobre el mismo. Si a ello añadimos las libranzas que de forma habitual cargaba la Corona contra el erario de Nueva España, y de las cuales apenas se tenía conocimiento hasta su arribo a Veracruz en los navíos de las flotas y en los registros de azogues, entonces el problema no hacía más que agravarse.⁴² En este contexto, los diversos librancistas pugnaban por el cobro y, en casos de necesidad, se veían obligados a aceptar descuentos que en situaciones extremas podían representar una pérdida de entre el 50 y 60 % del valor de la libranza. En estos casos, el «premio», también llamado «regalía», podía ir a manos de los oficiales reales o del propio virrey, a cambio de acelerar el pago.⁴³ Además de implicar una concusión sobre los acreedores del erario, estas prácticas provocaban que se postergasen y desatendiesen partidas de

39 Como ejemplo de ello contamos con lo manifestado en 1689 por el contador de dicho tribunal, Miguel Gerónimo Ballesteros, cuando denunció que no podía glosar la relación jurada de la caja de Veracruz referida a los años de 1682 a 1685 por la «mucha confusión y poca claridad que había hallado en los libros y papeles de dichos oficiales». AGNM, Indiferente virreinal, caja 4474, exp. 16.

40 Para la contabilidad pública de cargo y data consúltese: Hernández Esteve, 2013, 90-97.

41 Una vez más, consultar las memorias e informes de los virreyes marqués de Cerralvo, Juan de Palafox, marqués de Mancera y Juan de Ortega y Montañés. Torre Villar, 1991, v. I, 363-385, 412-433, 581-641 y 651-745.

42 Al respecto son sintomáticas las quejas del virrey conde de Galve en 1690, cuando llegó a manifestar la imposibilidad de atender el pago de las «infinitas libranzas» que se cargaban sobre el erario de Nueva España. AHN, Sección nobleza, CT. 055, D. 06, f. 1.

43 Gómez Gómez, 1979. Bertrand, 2011.

gasto prioritarias como eran el pago de tropas, la provisión de navíos de la Corona o el pago de situados foráneos, como casos más graves.

Si bien todas las libranzas debían estar respaldadas por órdenes y cédulas de la Corona (*Recopilación de Leyes de Indias*, ley I, título 28, libro 8), el pago efectivo dependía de las instancias locales. Aquí se entabló una severa pugna entre los oficiales de las cajas reales y los virreyes por el control último de dichos instrumentos. Mientras que los virreyes conde de la Monclova (1686-1688) y conde de Galve (1688-1696) pugnaron por exigir la orden especial del virrey para que se hiciesen efectivas, algo que lograron gracias a la real cédula de 30 de mayo de 1691, los oficiales reales y el Tribunal de Cuentas interpusieron representaciones e informes en los que rechazaban esta sujeción, en la medida en que la sombra de sospecha sobre el pago irregular y preferente no se desvanecía, solo se trasladaba a otra instancia (al virrey y su círculo próximo), con el agravante de que se tomaban decisiones sin tener en cuenta el estado efectivo de las tesorerías, algo que, afirmaban, solo podían conocer en detalle los oficiales reales y los contadores de rentas. Este parecer acabó triunfando y tuvo su más clara expresión en la real cédula de 30 de mayo de 1697 en la cual se revocó lo establecido en 1691. A finales del siglo XVII, la autonomía de los oficiales reales se vio claramente refrendada cuando el virrey conde de Moctezuma (1696-1701) procedió a reconocer, en 1698, que el pago de libranzas no necesitaba el «páguese» firmado del virrey, señalando además que era del «cargo y cuidado» de dichos oficiales el pago de los situados de los presidios internos y externos del reino, las asistencias de la armada de Barlovento y «todas las demás obligaciones de esta gobernación».⁴⁴

Las transformaciones ocurridas en el siglo XVIII

Ampliación y reorganización jerárquica de las cajas reales y administraciones de rentas

La expansión de la frontera norte a finales del siglo XVII⁴⁵ convivió con el descubrimiento o la bonanza de varios centros mineros y la expansión mercantil. El erario respondió con la creación de nuevas tesorerías (cajas reales) enfocadas al control de la minería (Zimapán, 1729; Bolaños,

⁴⁴ AGNM, Indiferente virreinal, caja 133, exp. 18.

⁴⁵ Huerta, 2003.

1753; Álamos, 1770, que se trasladó a Rosario en 1783 y a Cosalá en 1806; Chihuahua, 1785). En cuanto al control fiscal de la actividad mercantil, se crearon las cajas reales de Campeche (1716), Tabasco (había existido en el siglo XVII, pero se cerró, para reaparecer en 1728) y Coahuila (1794).⁴⁶

Como parte del proceso de defensa de las fronteras marítimas, se crearon otras cajas reales que funcionaban básicamente como pagadurías de destacamentos militares (en 1768 la de San Blas, en el Pacífico, y en 1774 El Carmen, en el Golfo de México), mientras que en el caso del ejército de tierra, que experimentó un crecimiento notable a partir de la década de 1760, se creó la caja real de San Carlos de Perote (1776), sede del depósito general de armas del reino.⁴⁷

La última etapa en la formación de la red de cajas reales tuvo que ver con la reorganización administrativa y de gobierno que impulsó José de Gálvez, como ministro de Indias. En la medida que la *Ordenanza de intendentes* creó doce intendencias, las cuales debían contar al menos con una Tesorería principal, provocó que se erigiesen estas oficinas en aquellas capitales de provincia que no contasen con una caja real. Fue el caso de Valladolid de Michoacán (1788), Puebla de los Ángeles (1789) y Antequera de Oaxaca (1790), lo que fragmentó el enorme territorio ocupado previamente por la caja matriz de México.⁴⁸ De manera inversa, la nueva ordenanza llevó a la desaparición de la Contaduría General de Tributos, que se transformó en una Contaduría de Retasas, encargada únicamente de liquidar las matrículas de los tributarios y de formar los padrones en cada partido del reino de Nueva España.⁴⁹ A partir de entonces los montos de dicha renta debían entrar sin excusa en las tesorerías de las intendencias y no en la de la capital.

Paralelamente a esta red de cajas reales, se erigieron dos nuevas estructuras de control territorial en torno a sendas rentas: el estanco del tabaco, creado en la década de 1760,⁵⁰ y las alcabalas, que pasaron en 1776 a ser administradas por ministros del erario en su totalidad.⁵¹ Por los que atañe al estanco, las diez factorías y las cuatro administraciones independientes con que contó estaban obligadas a remitir periódicamente informes a la Dirección General del Estanco del Tabaco, toda vez que mandaban sus

46 TePaske y Klein, 1986-1988.

47 Sánchez, 2015; 2016a.

48 TePaske y Klein, 1786-1788. Pietschmann, 1996. Jáuregui, 1999.

49 Marino, 2001, 69-71.

50 Aunque el ministro Julián de Arriaga ordenó su creación en 1761, no se dieron pasos decididos hasta 1765, con la visita de José Gálvez. Deans-Smith, 2014.

51 Garavaglia y Grosso, 1987. Sánchez Santiró, 2001.

recursos a la Tesorería General del Estanco del Tabaco y a las cajas reales, mientras que en el caso de las doce administraciones foráneas de alcabalas, que se crearon a partir de 1781, quedaron sujetas al control de la Dirección General de Alcabalas Foráneas, una entidad que gestionó también la renta del pulque. En el caso de esta última dirección general su dominio no fue absoluto ya que las dos principales aduanas del reino, las de México y Veracruz, mantuvieron su autonomía hasta 1816.⁵² Las nuevas direcciones generales del estanco del tabaco y de alcabalas y pulques convivieron con entidades fiscalizadoras que gestionaban a otras tantas administraciones de rentas, como eran la Administración de Pólvora y Naipes y la de la Real Casa de Moneda de México (en este caso, sus oficios principales habían sido reincorporados al erario en 1733).⁵³

La *Ordenanza de intendentes* de Nueva España de 1786 implicó no solo la creación de nuevas tesorerías sino también su reorganización jerárquica. En la intendencia de guerra y provincia de México y en las restantes once intendencias de provincia establecidas habría, como ya señalamos, una tesorería principal, de la cual pasaron a depender jerárquicamente diversas tesorerías que fueron denominadas, según los casos, como foráneas, menores y agregadas, al igual que ciertas administraciones de salinas y factorías (este último caso se limitó a la península de California). Asimismo, la ordenanza estipuló que la otrora «caja matriz de México», pasase a denominarse «Tesorería General de Ejército y Real Hacienda». Sin embargo, esta entidad nunca fungió como tal, en la medida en que las administraciones del tabaco, alcabalas y pulques, pólvora y naipes y la Real Casa de Moneda continuaron gobernándose privativamente por sus propios ministros, bajo la supervisión última del superintendente subdelegado de Real Hacienda. La Tesorería General nunca tuvo el control de la información y los recursos de la totalidad de las oficinas que componían el erario de Nueva España, menos aún lo tuvieron las diversas tesorerías principales de provincia sobre las colecturías y oficinas que tenían estas rentas en sus respectivos distritos.⁵⁴ De hecho, aunque la *Ordenanza de intendentes* (artículo 230) previno

⁵² Sánchez Santiró, 2016a.

⁵³ Soria Murillo, 1994. Archivo General de Indias (en adelante AGI), México, 2034. *Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes de ejército y provincia en el Reino de la Nueva España*, Madrid, 1786, art. 79, p. 92.

⁵⁴ Las implicaciones contables de esta fragmentación son notables si lo que se pretende es la reconstrucción de los ingresos y gastos generales del erario de Nueva España a partir de los libros manuales y comunes de las cajas reales, algo que por su configuración se torna del todo imposible. Sánchez Santiró, 2013, 14-24.

que los productos de los diferentes ramos presentes en una provincia (con excepción de los originados en la renta del tabaco) se introdujesen en las tesorerías de la intendencia —de preferencia en la tesorería principal—, numerosos administradores de rentas continuaron mandando sus recursos a las tesorerías de la capital.⁵⁵ Al abrigo de esta misma lógica de fragmentación se creó en 1804 la Caja y Contaduría de Consolidación de Vales Reales, gobernada por la Junta homónima.⁵⁶

Dada esta estructura fragmentada, la única entidad con capacidad para conocer y supervisar en detalle el valor anual de las rentas y su distribución durante el siglo XVIII fue el Tribunal y Real Audiencia de Cuentas de México, mientras que la única autoridad con capacidad para asignar de manera efectiva el gasto fue el virrey, en su calidad de superintendente general (desde 1751) o subdelegado (a partir de 1787) de Real Hacienda. Un cargo que, como veremos, se vio claramente fortalecido a mediados del siglo XVIII.

Sistematización de la información

A partir de la década de 1770, tanto las cajas reales como las dos principales rentas del erario de Nueva España (estanco del tabaco y alcabalas) iniciaron un proceso de sistematización en la presentación de sus cuentas y reportes. Con este objetivo se procedió a la creación y generación de formularios impresos para la elaboración de estados de productos, gastos y líquido mensuales, semestrales y anuales.⁵⁷ Iguales procedimientos adoptó la Real Casa de Moneda de México,⁵⁸ toda vez que en el caso de las cajas reales los formatos impresos también incluyeron estados de cargos, datas y existencias, aunque su establecimiento fue mucho más accidentado y menos ubicuo.⁵⁹

Gracias a estos instrumentos se facilitó la tarea de concentración y sistematización de los reportes, lo que redundó en una creciente capacidad de las contadurías generales de rentas y las tesorerías principales de provincia para proveer al Real Tribunal de Cuentas y a la Superintendencia General (y en su momento, subdelegada) de información global y sectorial sobre el

⁵⁵ Franco Cáceres, 2001, 87-88.

⁵⁶ Wobeser, 2003.

⁵⁷ AGNM, Indiferente virreinal, caja 6520, exp. 20. Deans-Smith, 2014. Garavaglia y Grosso, 1987.

⁵⁸ Soria Murillo, 1994.

⁵⁹ AGI, México, 2029.

desempeño del erario novohispano. Con ello se hizo posible que la elaboración de «relaciones de valores y distribución», es decir, de ingresos y gastos globales de la Real Hacienda de Nueva España, dejase de ser el resultado contable de una coyuntura específica (por lo general, bélica), derivada de órdenes puntuales de ciertas autoridades —virreyes o ministros de Indias, como casos más frecuentes—, algo propio de las décadas que van de 1720 a 1760, a un trabajo periódico que de manera rutinaria comenzó a generar el erario de Nueva España, a partir de las décadas de 1770-1780.⁶⁰

Sucesión y transformación de las visitas

La llegada de la nueva dinastía no implicó cambios destacados en los mecanismos desplegados hasta entonces para controlar el fraude fiscal, si bien hay que señalar que durante las tres primeras décadas del siglo XVIII se hizo un uso intenso de las visitas generales y ordinarias, las comisiones y las pesquisas. Al respecto destacan las visitas generales encargadas (y no siempre iniciadas o concluidas) a Francisco Pagabe (1710), Prudencio Antonio de Palacios (1716), Francisco Garzarón (1722) y Pedro Domingo de Contreras (1728).⁶¹

En estas visitas se reiteraron muchos de los problemas detectados en la centuria previa. Sin embargo, sobresale el análisis efectuado por el visitador Prudencio Antonio de Palacios en torno al funcionamiento de las cajas reales, en especial, el de la caja matriz. Denunció que los oficiales reales «habían convertido a las cajas reales en arcas de papeles».⁶² La razón última estaba en que se habían invertido o alterado los mecanismos previstos para el cobro de derechos y el pago de adeudos, con las libranzas, una vez más, como punto medular. En la medida en que los acreedores librancistas no alcanzaban a cobrarlas, o lo hacían con mucho retraso, se veían empujados por los oficiales reales a aceptar como pago de sus libranzas billetes glosados de las contadurías de tributos y alcabalas, rentas que debían nutrir de manera periódica las tesorerías del erario. A fin de hacer efectivos dichos billetes los librancistas tenían que pasar a cobrarlos a los deudores de la Real Hacienda. El resultado último era el agravamiento de la escasez de numerario en las cajas reales, ya que en lugar de obtener el pago de las rentas

60 Al respecto, consultar: Sánchez Santiró, 2013, 26. *Relaciones de valores*, 2014, 53-56.

61 Gómez Gómez, 1979. Bertrand, 2011, 148-149.

62 Gómez Gómez, 1979, 147.

en efectivo se ingresaban libranzas, lo cual estaba prohibido por las ordenanzas, mientras que los costos finales del cobro de derechos se cargaban sobre los librancistas, dado que eran ellos quienes presionaban en última instancia a los causantes.⁶³

El recurso a las visitas, como mecanismo de control del proceder de los oficiales y ministros del erario de Nueva España, se mantuvo durante la segunda mitad del siglo XVIII. De hecho, la visita general realizada por José de Gálvez entre 1765 y 1771, tras la derrota acaecida con motivo de la guerra de los Siete Años, fue considerada en el momento como un parteaguas dado el número de tribunales de Hacienda y niveles de la administración visitados, así como la panoplia de medidas introducidas.⁶⁴ Que este mecanismo, en principio «excepcional», se mantuvo lo ejemplifica también la visita/comisión que efectuó Antonio López de Quintana a las cajas reales de Guadalajara en la década de 1770, cuyo efectos todavía se prolongarían en la década siguiente.⁶⁵ Sin embargo, hubo transformaciones que cambiaron la concepción de dicho instrumento de control, algo que se aprecia al observar el estanco del tabaco y la renta de alcabalas: ramos del erario que fueron claves para el control de los intercambios y la circulación de mercancías. En el primer caso, resalta la creación de plazas *fixas* de visitadores y tenientes de visitadores al interior de los resguardos. Cargos que, entre otros cometidos, debían enfocarse en la inspección del comportamiento de los empleados menores de la renta y que fungían como sus jueces de residencia cuando aquéllos abandonaban el empleo.⁶⁶ Asimismo, se dotaron plazas de visitadores generales para ciertos distritos del estanco, como ocurrió en el arzobispado de México. Un cargo que detentó originalmente Domingo Sanz, a partir de 1791.⁶⁷ En cuanto a la renta de alcabalas, y tras su tránsito al régimen general de administración en 1776, aparecieron las figuras de «visitadores generales de las reales aduanas» de Nueva España, siendo nombrados inicialmente para este cometido (1780) Juan José Sanz y Diego Sánchez Piña Hermosa.⁶⁸ Ambas medidas denotan que la visita empezaba a ser entendida como una instancia de supervisión a la que debían someterse de manera periódica los oficiales y ministros de erario y no como una media «extraordinaria» de control.

63 Como señaló Amalia Gómez: «Así, el acreedor extorsionado por el funcionario defraudaba, a su vez, al deudor, y unos y otros estafaban a la Real Hacienda». *Ibidem*, 152.

64 *Informe del marqués de Sonora* [1771], 2002. Priestley, 1916. Bertrand, 2011, 401-402.

65 AGNM, Real Hacienda, vol. 40, exp. 2 y vol. 41, exp. 5.

66 Barragán, 2008.

67 AGNM, Reales Cédulas Originales, vol. 150, exp. 136.

68 AGNM, Alcabalas, vol. 347. AGNM, Impresos oficiales, vol. 12, exp. 13.

Centralización y control del gasto

Gracias a la información obtenida con las sucesivas visitas, inspecciones y pesquisas se puede entender la política que desplegó la nueva dinastía en torno al gasto público; en este sentido, los mecanismos establecidos en torno al control del pago de las libranzas tuvieron oscilaciones. Así, en el caso específico de las numerosas libranzas impagadas que se arrastraban desde finales del siglo XVII y, sobre todo, las emitidas con o sin intereses durante la guerra de Sucesión, como parte del pago por los préstamos que obtuvo Felipe V de diferentes casas mercantiles de la Carrera de Indias, hubo pareceres encontrados. En un primer momento, se prohibió el pago en la caja matriz de México (despacho de 21 de diciembre de 1715, expedido por la vía reservada al virrey duque de Linares), a fin de que fuesen pagadas y controladas en España. En un segundo momento, se permitió que el pago fuese realizado por las cajas reales novohispanas, según una real orden de 14 de julio de 1721 remitida al virrey marqués de Valero.⁶⁹ En este ínterin, diversos oficiales reales se vieron sometidos a pesquisas y denuncias por lo que se consideraba un pago irregular de las libranzas.⁷⁰

Sin embargo, estas decisiones no habían zanjado el problema que se arrastra desde el siglo XVII en torno al control último sobre el pago de las libranzas. A fin de respaldar una decisión que significaba revertir lo establecido en la real cédula de 1 de julio de 1697, el virrey marqués de Casafuerte (1722-1734) convocó al Real Acuerdo, en cuya sesión de 18 de septiembre de 1726 se acordó prohibir el pago de cualquier libranza que no llevase orden especial del virrey. Una decisión que se notificó al visitador e inquisidor Francisco Garzarón y al propio monarca, a fin de que adoptase lo que fuese de su real agrado. En esta tesitura, el Tribunal de Cuentas reiteró su apoyo a los oficiales reales y defendió la autonomía que estos habían consolidado en el pago de libranzas a finales del siglo XVII. Sin embargo, en este caso y ya para el resto del siglo XVIII, la Corona optó por reforzar el poder del virrey, al aprobar que ninguna libranza se pudiese satisfacer sin el «páguese» firmado de dicha autoridad.⁷¹

La centralización en la instancia capacitada para decidir el pago de las libranzas fue paralela a la acaecida en el ejercicio del gasto por parte de los jueces oficiales de las cajas reales (contadores, tesoreros y factores). Durante los siglos XVI y XVII se había consolidado una práctica según

69 AGNM, Reales cédulas, vol. 42, exp. 60.

70 Gómez Gómez, 1979. Bertrand, 2011.

71 AGNM, Indiferente virreinal, caja 133, exp. 18.

la cual las cajas foráneas del reino eran las encargadas del pago de los situados de los presidios y misiones de Tierra Adentro. Esto se alteró en 1725, cuando el virrey marqués de Casafuerte ordenó que esos egresos se ejerciesen únicamente desde la caja real de la capital virreinal. Una medida que facilitaba el control centralizado de este rubro del gasto del erario. Con ello se alteró el volumen y la estructura del egreso ejercido por las cajas del septentrión novohispano, al quedar circunscritas al pago del mero funcionamiento de las tesorerías (sueldos de los oficiales reales, los gastos de oficina y, en su caso, el pago del rescate de plata pasta para su conversión en numerario). La única caja real septentrional que mantuvo niveles de gasto elevados fue la de Guadalajara en la medida en que continuó satisfaciendo los sueldos de los ministros de la Real Audiencia de Nueva Galicia, así como los egresos derivados de las plazas y gastos de la oficina de gobierno del presidente de dicho tribunal, quien desempeñaba a su vez los cargos de gobernador y capitán general de Nueva Galicia. A partir de entonces, las cajas reales con capacidad para ejercer volúmenes importantes de gasto fueron únicamente, además de la caja de México, la caja real de Veracruz y la de Acapulco, quedando en un nivel muy inferior las de Campeche y Mérida de Yucatán,⁷² aunque siempre bajo la supervisión última del superintendente general de Real Hacienda y el Real Tribunal y Audiencia de Cuentas. Sin embargo, esta relativa centralización del gasto se revirtió parcialmente con la publicación del reglamento de presidios de 1772, bajo el gobierno del virrey Antonio María Bucareli. En dicha norma las tesorerías del septentrión recuperaron funciones de pago para los presidios y sínodos de misiones.⁷³

Este proceso de descentralización cabe relacionarlo con la voluntad de la Corona de «provincializar» la Real Hacienda de Nueva España,⁷⁴ y tuvo un hito fundamental en la *Ordenanza de intendentes* de 1786. Un ejercicio que, consideramos, tenía como meta el territorializar y regionalizar a dicho erario a fin de tornarlo —esperaban las autoridades— más manejable y eficiente.

Fortalecimiento de la Superintendencia de Real Hacienda

La concentración creciente del gasto en la caja de México y el control ejercido por el virrey sobre el pago de las libranzas fueron paralelos al reforzamiento de dicho cargo como superintendente de la Real Hacienda.

⁷² Gómez Gómez, 1979. Sánchez Santiró, 2013.

⁷³ *Reglamento e instrucción para los presidios que se han de formar en la línea de frontera de la Nueva España* [1772], México, Oficina de la Águila, 1834.

⁷⁴ Pietschmann, 1996. Franco Cáceres, 2001.

Aunque los virreyes ostentaban ese título desde el siglo XVII, existían otras dependencias del erario novohispano dotadas también de superintendentes como eran la renta de azogues y la Real Casa de Moneda.⁷⁵ Asimismo, existían ramos que no estaban sujetos al dominio del virrey como eran los referidos a la bula de la Santa Cruzada y el papel sellado, además de los ya citados de azogues y Casa de Moneda. Un primer paso en el reforzamiento de su poder sobre las dependencias del erario novohispano se produjo con la real cédula de 26 de agosto de 1747 que puso bajo el control del virrey de Nueva España (cargo detentado entonces por el primer conde de Revillagigedo) todos los ramos del fisco novohispano, con excepción de la renta de azogues y la ceca capitalina. La culminación del proceso se produjo pocos años después, según una real cédula de 30 de junio de 1751, que otorgó al virrey de Nueva España la Superintendencia General de Real Hacienda, es decir, el control sobre la totalidad de los ramos de dicho erario.⁷⁶ Esta medida formó parte de la estrategia aplicada por el marqués de la Ensenada destinada a fortalecer el control de la Secretaría de Indias sobre los erarios de Ultramar, en la medida en que los diversos virreyes indianos quedaban ligados directamente a dicho ministerio, gracias al reforzamiento de la vía reservada, convirtiéndose *de facto* en los principales resortes locales de poder de dicha secretaría.⁷⁷

Reforma de los instrumentos contables

La contabilidad de partida simple, también conocida como método de «cargos y data», fue la que predominó en el erario durante los casi tres siglos de dominación de la Monarquía católica en Nueva España. Una modalidad contable que tenía por objeto final lograr la rendición de cuentas de los oficiales y ministros del erario ante la Corona.⁷⁸ Con ella se podía determinar de manera directa la posible responsabilidad individual en la que incurrían estos oficios públicos en el manejo de los recursos del soberano.⁷⁹

Desde finales del siglo XVI, las cajas reales de las Indias debían contar con tres libros, a saber: el manual, el mayor (sin especificar la diferencia entre ambas modalidades) y el referido a «lo que entra y sale de la Real

⁷⁵ *Informe del marqués de Sonora* [1771], 2002, 74.

⁷⁶ Sánchez Santiró, 2013, 302-304.

⁷⁷ Dubet, 2016a.

⁷⁸ Hernández Esteve, 2013, 90-97.

⁷⁹ Este aspecto era fundamental en el contexto de un Estado constituido en términos jurisdiccionales. Garriga, 2006.

Caja», con base en el método contable de partida simple.⁸⁰ Además, y según las circunstancias regionales, los oficiales reales llevaban otros libros, por lo general, libros borradores y libros específicos de determinadas rentas. Cada oficial real debía tener su libro particular (el de tesorería, el de contaduría y, caso de existir, el de factoría), todos ellos con el mismo contenido que, además, debía coincidir con lo asentado en el libro mayor de la caja real, también denominado libro común.

A pesar de lo estipulado en las reales cédulas de 1695 y 1700, todavía era frecuente a principios del siglo XVIII que la contabilidad que se asentaba en los libros de las cajas reales no se ajustase a un año natural, ni que se hiciese una clara separación por ramos.⁸¹ Asimismo, en numerosas ocasiones no había claridad o faltaban datos para determinar cabalmente la *cuenta* y la *razón* de las que emanaban los cargos y datas. A pesar de reiterarse estas obligaciones (fue habitual que ambas reales cédulas, así como un breve extracto de las mismas, apareciesen en la portada de los libros de los oficiales reales de la primera mitad del siglo XVIII), fue evidente para el Consejo de Indias que la diversidad en las prácticas contables en las diferentes cajas y entre los oficiales reales que se sucedían en una misma caja real era la nota común. Con ello se dificultaban las actividades de glosa y fiscalización de los tribunales de cuentas de Indias, así como la integración de los datos en una cuenta común.

A fin de uniformar las prácticas, el secretario de Estado y del Despacho Universal de Marina e Indias, Julián de Arriaga, promovió que la Contaduría General de Cuentas y Real Hacienda de las Indias, detentada en la década de 1760 por Tomás Ortiz de Landázuri,⁸² crease en 1766 una *Instrucción práctica* de «el método, reglas y expresión con que anualmente deberán ejecutar los tanteos y cortes de Caja en todas las de América, para saber el estado que cada una tiene».⁸³ Una medida que, de manera lógica, implicaba una regulación sobre el modo de llevar las cuentas. Para hacer todavía más explícito este propósito, Ortiz de Landázuri remitió en 1767 a todos los virreyes, capitanes generales y oficiales reales de la Indias otra *Instrucción* sobre el «modo y reglas» que debía seguir dichos oficiales para la presentación de sus cuentas ante los Tribunales de Cuentas respectivos (México, Lima y Santa Fe

80 González Ferrando, 1994.

81 Vivo ejemplo de ello son muchos de los sumarios elaborados por las cajas reales de Nueva España en el primer tercio del siglo XVIII. TePaske y Klein, 1986-1988.

82 Dubet, 2016a.

83 AGNM, Bandos, vol. 6, n. 40, fs. 127-131v.

de Bogotá).⁸⁴ Este método fue el que se siguió en las cajas reales de Nueva España (y en el resto de las Indias) hasta que en 1784 se promovió, como veremos, la introducción de la contabilidad de partida doble.

En este contexto, y bajo el ministerio de José de Gálvez, cabe apreciar que se modificaron los objetivos referidos a la contabilidad de los erarios indianos. Además del control individualizado de las acciones de los oficiales reales en el manejo de los caudales de la Corona, se aspiró también a conocer el estado financiero global de las tesorerías: se pasaba así del control jurisdiccional al de la información económica. Con este mismo fin se promovió la introducción de la contabilidad de partida doble. Al igual que en 1766 y 1767, la Contaduría General de Indias, en este caso ejercida por Francisco Machado Fiesco, procedió a crear en 1784 otra *Instrucción práctica* para facilitar su introducción en la contabilidad indiana. Asimismo, se proyectó el envío de contadores-interventores para «enseñar» a los oficiales y ministros de Hacienda de las Indias los pormenores del método.⁸⁵

Aunque la implantación de la partida doble, medida por el número de cajas reales que la introdujeron entre 1785 y 1787 (alrededor de 60 cajas reales) y por la calidad de los registros conservados, fue bastante exitosa, sin necesidad de que los oficiales reales de las Indias esperasen a la llegada de los mencionados contadores-ordenadores,⁸⁶ la realidad es que no se consolidó en Nueva España debido a la real orden de 25 de octubre de 1787, que ordenó el abandono de dicho método. Un hecho que no es ajeno a la muerte del principal promotor del proyecto, José de Gálvez, en junio de 1787, ni al conjunto de enmiendas que sufrieron a partir de entonces las diversas ordenanzas de intendentes indianas, entre ellas la de Nueva España.⁸⁷

Con todo, la real orden de 1787 no significó el retorno al punto previo en materia contable, en la medida en que la propia normativa llamó a incorporar aspectos del tratamiento y control de la información previstos en la *Instrucción práctica* de 1784, como eran el asentar por separado los ramos denominados «comunes y generales de Real Hacienda» respecto de los ramos particulares y ajenos, o la firma obligatoria en el libro manual de aquéllos que entregasen o recibiesen caudales de las cajas reales, junto con los ministros de las tesorerías, entre otros puntos.⁸⁸ Sin embargo, dos aspectos

84 AGI, Santa Fe, 778.

85 Donoso Anes, 1997; 1999. Hernández Esteve, 2013, 443-463.

86 Donoso Anes, 1997; 1999.

87 Pietschmann 1996. Jáuregui, 1999.

88 Donoso Anes, 1997. Archivo General de la Nación de Argentina (AGNA), Sala IX, 25-01-10, fs. 218-220.

sobresalen en cuestión de permanencias respecto a la reforma de 1784. En primer lugar, la prolija clasificación de las rentas y los gastos. Si se comparan los resultados de las instrucciones prácticas de 1766, 1767 y 1784 en la contabilidad de las cajas reales de Nueva España, se aprecia que hubo un progresivo desglose contable de los egresos, lo cual facilitó el control de dicha faceta para el erario novohispano.⁸⁹ En segundo lugar, se mantuvo el «arrastre» de las deudas activas y pasivas del fisco, lo que provocó que los cargos y las datas de la Tesorería General de Ejército y Real Hacienda de Nueva España se elevasen a partir de entonces hasta cifras nunca vistas con anterioridad. El efecto positivo de esta «nueva contabilidad» radicó en que permitió dar seguimiento a la «salud financiera» de la Real Hacienda de Nueva España; aspecto que quedó plasmado en los denominados «Estados de débitos y créditos» de la Tesorería General de Ejército y Real Hacienda. Unos registros que pudieron elaborarse de manera *periódica* desde la década de 1790, lo que hizo viable el consignar de forma consistente y rápida el elevado *stock* de deuda que acumuló el erario de Nueva España desde la década de 1780, con motivo de las diversas guerras en que participó la Monarquía católica.⁹⁰ Todos estos aspectos permiten concretar lo que algunos autores han denominado como el establecimiento de un método contable «híbrido» para las cajas reales indianas, tras la experiencia de la partida doble del periodo de 1784-1787.⁹¹

Conclusiones

A lo largo del siglo XVIII, la Real Hacienda de Nueva España desplegó iniciativas en el combate al fraude que denotan tanto la persistencia de políticas previas como la irrupción de innovaciones.⁹² Muestra relevante de las permanencias fueron el recurso a la multiplicación de oficinas y dependencias del erario (cajas reales y administraciones de rentas, con el estanco del tabaco como caso emblemático), el uso de las diversas modalidades de visitas y pesquisas para vigilar el comportamiento de los oficiales reales y los empleados de rentas, o la expedición de normas enfocadas a dotar de mayor precisión, claridad y certidumbre a la información contable

89 TePaske y Klein, 1986-1988.

90 Sánchez Santiró, 2016a, 345-369.

91 Bátiz-Lazo *et al.*, 2012.

92 Para la idea de continuidad y cambios en la reforma administrativa, así como algunos de sus resultados: Bertrand, 2011, 401-402 y 411-413.

(separación de ramos, datos anualizados, firma, numeración y encuadernación de libros de cargo y data, etc.).

Sin embargo, en este *continuum* es posible detectar cambios incrementales que apuntan hacia una transformación lenta de los mecanismos de control o del sentido último que se daba a los mismos, a pesar de mostrar un formato muy similar.

No solo se crearon nuevas cajas reales y administraciones de rentas, sino que se produjo una reestructuración jerárquica entre ellas. Algo que ayuda a entender, por ejemplo, los calificativos de tesorerías principales, menores y agregadas, propios del último cuarto del siglo XVIII. Una jerarquización que estaba conectada con la voluntad de rearticular el espacio fiscal novohispano con base en el fortalecimiento del gobierno provincial (intendencias). El erario de Nueva España tuvo que provincializarse a fin de acotar mejor —se esperaba— las responsabilidades de los ministros, oficiales y empleados de la Real Hacienda. Las visitas y pesquisas continuaron siendo un mecanismo de control del fraude fiscal, sin embargo se detecta una transformación, al ir perdiendo su carácter de medida «excepcional», acotada en el tiempo. La aparición de visitantes permanentes, con plazas dotadas, en las dos principales rentas del erario de Nueva España (estanco del tabaco y alcabalas) a partir de la década de 1770 es buena prueba de ello. Una permanencia en las labores de vigilancia y auditoría que vino a reforzar las que desde el siglo XVII venían ejerciendo el Real Tribunal de Cuentas y la Superintendencia General de Real Hacienda. Un cargo que, por cierto, se vio notablemente fortalecido en sus competencias entre las décadas de 1720 y 1740. En cuanto a la calidad de la información contable, se observan dos procesos. Por una parte, la capacidad para hacer real lo previsto en la normativa del siglo XVII: a finales de la década de 1730 la firma, encuadernación, separación de ramos y articulación anual de los libros manuales y comunes de cargo y data de las cajas reales ya eran una moneda corriente. Por la otra, el creciente desglose (aquí una de las claves estuvo en la subdivisión del gasto público), sistematización y capacidad de síntesis del mar de documentos e información anual que se generaba. La ampliación en los aspectos buscados en la contabilidad, al superarse la faceta de lo meramente consignado en las tesorerías (cargos y datas), al computar también los adeudos totales y su arrastre, la generación de formatos impresos para asentar la información o el establecimiento de plazos y, sobre todo, procedimientos precisos para ciertas operaciones (cortes y tanteos de cajas reales y contadurías de rentas), son ejemplos de los nuevos mecanismos y concepciones.

Sin ellos no se hubiesen podido generalizar —que no crear— desde la década de 1780 las relaciones de valores y distribución o los estados de débitos y créditos de la Real Hacienda de Nueva España.

A la luz de este repertorio de medidas parece evidente que el comportamiento de los principales indicadores del erario novohispano (ingresos, egresos y deuda pública) en el siglo XVIII no puede explicarse únicamente desde el desempeño general de la economía virreinal. De hecho, en ciertas coyunturas, los grandes «saltos» en materia de gasto e ingreso públicos solo son comprensibles desde la faceta reformista (creación de rentas, incorporación de oficios a la Corona, cambios en alícuotas, alteración en los mecanismos de gestión de ramos, nuevos mecanismos de reclutamiento y perfil de los oficiales y empleados, etc.), como nos ha mostrado gran parte de la historiografía. Pero esto solo es una parte del proceso. Sin otros instrumentos como la creciente jerarquización de las tesorerías, la territorialización y subdivisión de oficinas, la burocratización de las prácticas o la sistematización más amplia de la información no se hubiese podido dar seguimiento al comportamiento de los oficiales y empleados en la gestión de un erario que creció notablemente en su complejidad institucional y organizativa desde las décadas de 1740-1750. Es evidente que el fraude fiscal y el contrabando continuaron existiendo, viva prueba de ello fue la pervivencia de los juicios de comiso, las pesquisas incoadas o las sanciones establecidas, pero desde su análisis puntual y aislado no se logra una visión de conjunto que permita valorar el éxito o fracaso de las reformas. Esta es una tarea que, consideramos, todavía está en construcción, tanto por lo que atañe a la provisión de indicadores como a su significado y relevancia.

Recibido el 5 de septiembre de 2017
Aceptado el 30 de noviembre de 2017

Referencias bibliográficas

- Alvarado Morales, Manuel, *La ciudad de México ante la fundación de la Armada de Barlovento, 1635-1643*, México, El Colegio de México / Universidad de Puerto Rico, 1983.
- Barragán Cabral, Alfredo, «Contrabando de tabaco en la Nueva España. El caso de Valladolid, hoy Morelia», *Sincronía*, 47, Guadalajara, 2008, <http://sincronia.cucsh.udg.mx/barragancabralsummer08.htm>.
- Bátiz-Lazo, Bernardo *et al.*, «Adoption of Double Entry Bookkeeping in Mexico and Spain», *América Latina en la Historia Económica*, 19, 3, México, 2012, 164-205.

- Bertrand, Michel, *Grandeza y miseria del oficio. Los oficiales de la Real Hacienda de la Nueva España, siglos XVII y XVIII*, México, FCE / CIDE/ El Colegio de Michoacán / Instituto Mora / Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos / Embajada de Francia, 2011.
- Boogart, Ernst van den *et al.*, *La expansión holandesa en el Atlántico, 1580-1800*, Madrid, Mapfre, 1992.
- Celaya Nández, Yovana, *Alcabalas y situados. Puebla en el sistema fiscal imperial, 1638-1742*, México, El Colegio de México / Fideicomiso de las Américas, 2010a.
- Celaya Nández, Yovana, «La cesión de un derecho de la Real Hacienda: la administración del impuesto de la alcabala novohispana en el siglo XVII. Tres estudios de caso», *América Latina en la Historia Económica*, 33, México, 2010b, 93-125.
- Clavero, Bartolomé, «*Hispanus fiscus, persona ficta*. Concepción del sujeto político en el *ius commune* moderno», *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 11-12, Firenze, 1982-1983, 95-167.
- Deans-Smith, Susan, *Burócratas, cosecheros y trabajadores. La formación del monopolio del tabaco en la Nueva España borbónica*, México, Universidad Veracruzana / El Colegio de Michoacán / Instituto Mora, 2014.
- Domínguez Orta, Manuela, *El sistema de intendencias indiano y el control de la Real Hacienda. El virreinato del Río de la Plata (1776-1782)*, tesis doctoral, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, 2014, <https://rio.upo.es/xmlui/handle/10433/1531>.
- Donoso Anes, Alberto, «Estudio histórico de un intento de reforma en la contabilidad pública: la aplicación del método de la partida doble en las Cajas Reales de Indias (1784-1787)», *Revista española de financiación y contabilidad*, 93, Madrid, 1997, 1045-1089.
- Donoso Anes, Alberto, «Nuevo método de cuenta y razón para la Real Hacienda en las Indias. La instrucción práctica y provisional en forma de advertencias comentada (27 de abril de 1784)», *Revista española de financiación y contabilidad*, 101, Madrid, 1999, 817-862.
- Dubet, Anne, *Un estadista francés en la España de los Borbones. Juan Orry y las primeras reformas de Felipe V (1701-1706)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2008.
- Dubet, Anne, *La Hacienda real de la Nueva Planta (1713-1726), entre fraude y buen gobierno. El caso Verdes Montenegro*, Madrid, Fondo de Cultura Económica de España, 2015.
- Dubet, Anne, «El control del “Ministerio de Hacienda” de Indias: el Marqués de Ensenada, las cuentas y las cajas americanas (1743-1754)», *De Computis. Revista Española de Historia de la Contabilidad / Spanish Journal of Accounting History*, 25, Madrid, 2016a, 35-64.
- Dubet, Anne, «La moralidad de los mentirosos: por un estudio comprensivo de la corrupción», en Andújar Castillo, Francisco y Ponce Leiva, Pilar (eds.),

- Mérito, venalidad y corrupción en España y América, siglos XVII y XVIII*, Valencia, Albatros, 2016b, 213-234.
- Franco Cáceres, Iván, *La Intendencia de Valladolid de Michoacán: 1786-1809. Reforma administrativa y exacción fiscal en una región de la Nueva España*, México: Instituto de Cultura Michoacano / FCE, 2001.
- Garavaglia, Juan Carlos y Grosso, Juan Carlos, *Las alcabalas novohispanas (1776-1821)*, México, Archivo General de la Nación / Banca Cremi, 1987.
- García Pérez, Rafael D., «Palafox, virrey y visitador de la Nueva España», en Fernández Gracia, Ricardo (coord.), *Palafox: Iglesia, Cultura y Estado en el siglo XVII*, Pamplona, Universidad de Navarra, 2001, 129-160.
- Garriga, Carlos, «Sobre el gobierno de la justicia en Indias (siglos XVI-XVII)», *Revista de Historia del Derecho*, 34, Buenos Aires, 2006, 67-160.
- Gómez, Mónica, «El debate sobre el ingreso fiscal y la actividad económica. El caso de la Nueva España en el siglo XVIII», Marichal, Carlos y Marino, Daniela (comps.), *De colonia a nación. Impuestos y política en México, 1750-1860*, México, El Colegio de México, 2001, 115-132.
- Gómez Gómez, Amalia, *Las visitas de la Real Hacienda novohispana en el reinado de Felipe V (1710-1733)*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispano-Americanos, CSIC, 1979.
- González Ferrando, José María, «Una ayuda indirecta a la introducción de la “partida doble” en la Real Hacienda de Indias», *Revista española de financiación y contabilidad*, 80, Madrid, 1994, 647-674.
- Hernández Esteve, Esteban, *Aproximación al estudio del pensamiento contable español. De la Baja Edad Media a la consolidación de la Contabilidad como asignatura universitaria*, Madrid, Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas, 2013.
- Heredia Herrera, Antonia, *La renta del azogue en Nueva España (1709-1751)*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispano-Americanos, CSIC, 1978.
- Huerta, María Teresa, «Comerciantes en tierra adentro, 1690-1720», en Valle Pavón, Guillermina del (coord.), *Mercaderes, comercio y consulados de Nueva España en el siglo XVIII*, México, Instituto Mora, 2003, 17-40.
- Informe del marqués de Sonora al virrey don Antonio Bucarely y Ursúa [1771]*, edición facsimilar, estudio introductorio Clara Elena Suárez Argüello, México, CIESAS / Miguel Ángel de Porrúa, 2002.
- Jáuregui, Luis, *La Real Hacienda de Nueva España. Su administración en la época de los intendentes: 1786-1821*, México, Facultad de Economía, UNAM, 1999.
- Klein, Herbert S., *Las finanzas americanas del Imperio español, 1680-1809*, México, Instituto Mora / UAM-Iztapalapa, 1994.
- Legay, Marie-Laure (dir.), *Dictionnaire historique de la comptabilité publique, 1500-1850*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2010.

- Marichal, Carlos y Souto, Matilde, «Silver and Situados: New Spain and the Financing of the Spanish Empire in the Caribbean in the Eighteenth Century», *Hispanic American Historical Review*, 74, 4, 1994, 587-613.
- Marichal, Carlos, *Bankruptcy of Empire. Mexican Silver and the Wars between Spain, Britain and France, 1760-1810*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- Marino, Daniela, «El afán de recaudar y la dificultad de reformar. El tributo indígena en la Nueva España tardocolonial», en Marichal, C. y Marino, D. (comps.), *De colonia a nación. Impuestos y política en México, 1750-1860*, México, El Colegio de México, 2001, 61-83.
- Martínez López-Cano, María del Pilar, «La administración de la bula de la Santa Cruzada en Nueva España (1574-1659)», *Historia Mexicana*, LXII, 3 (247), México, 2013, 975-1017.
- Náter, Laura, «Engranajes del imperio: el caso de los monopolios de tabaco en el siglo XVIII», en Alonso Álvarez, Luis; Gálvez Muñoz, Lina y Luxán, Santiago de (eds.), *Tabaco e historia económica. Estudios sobre fiscalidad, consumo y empresa (siglos XVII-XX)*, Madrid, Fundación Altadis, 2006, 205-229.
- Navarro García, Luis, «El Real Tribunal de Cuentas de México a principios del siglo XVIII», *Anuario de Estudios Americanos*, XXXIV, Sevilla, 1977, 165-179.
- Pérotin-Dumon, Anne, «French, English and Dutch in the Lesser Antilles: from privateering to planting, c. 1550-c. 1650», en Emmer, Pieter C. y Carrera Damas, German (eds.), *General History of the Caribbean - Volume II: New Societies: The Caribbean in the Long Sixteenth Century*, London / Oxford, UNESCO Publishing, 1999, 114-158.
- Pietschmann, Horst, *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España. Un estudio administrativo*, México, FCE, 1996.
- Pinto Bernal, Joaquín y Sánchez Santiró, Ernest, «Presentación Dossier: El reformismo borbónico y pombalino: alcances y perspectivas», *Historia Caribe*, XI, 29, Barranquilla, 2016, 13-18.
- Priestley, Herbert I., *José de Gálvez: Visitor-General of New Spain (1765-1771)*, Berkeley, University California Press, 1916.
- Ramos, Demetrio, «La crisis indiana y la Junta Magna de 1568», *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas*, 23, 1986, 1-61.
- Reichert, Rafal, «Entre la paz y la guerra, el gasto militar novohispano en la región del Gran Caribe (1609-1648)», en Alves Carrara, Angelo y Sánchez Santiró, Ernest (coords.), *Guerra y fiscalidad en la Iberoamérica colonial (siglos XVII-XIX)*, México / Juiz de Fora, Instituto Mora / Universidade Federal Juiz de Fora, 2012, 39-64.
- Relaciones de valores y distribución de la Real Hacienda de Nueva España, 1744-1748*, estudio introductorio de Ernest Sánchez Santiró, México, Archivo

- General de la Nación / Instituto Mora / CONACYT / El Colegio de Michoacán / El Colegio de San Luis, 2014.
- Rosenmüller, Christoph, «De lo innato a lo performativo: dos conceptos rivales de la corrupción, siglos XVII y XVIII», en Rosenmüller, Christoph y Ruderer, Stephan (eds.), «*Dádivas, dones y dineros*». *Aportes a una nueva historia de la corrupción en América Latina desde el imperio español a la modernidad*, Madrid, Iberoamericana / Vervuert, 2016, 61-86.
- Ruigómez Gómez, Carmen, «Los oficiales reales de Quito bajo sospecha: el impago del situado y la propuesta de visita de la Caja (1712-1718)», *Anuario de Estudios Americanos*, 68, 2, Sevilla, 2011, 623-647.
- Sánchez Santiró, Ernest, «La Hacienda reformada: la centralización de la renta de alcabalas en Nueva España (1754-1781)», en Sánchez Santiró, E.; Jáuregui, L.; Ibarra, A (coords.), *Finanzas y política en el mundo iberoamericano. Del antiguo régimen a las naciones independientes*, México, Universidad Autónoma del Estado de Morelos / Instituto Mora / Facultad de Economía-UNAM, 2001, 143-177.
- Sánchez Santiró, Ernest, *Corte de caja. La Real Hacienda de Nueva España y el primer reformismo fiscal de los Borbones (1720-1755). Alcances y contradicciones*, México, Instituto Mora, 2013.
- Sánchez Santiró, Ernest, «El gasto público de la Real Hacienda de Nueva España durante el siglo XVIII: estructura, dinámica y contradicciones», en Sánchez Santiró, E. (coord.), *El gasto público en los Imperios ibéricos. Siglo XVIII*, México, Instituto Mora, 2015, 73-126.
- Sánchez Santiró, Ernest, *La imperiosa necesidad. Crisis y colapso del Erario de Nueva España (1808-1821)*, México, Instituto Mora / El Colegio de Michoacán, 2016a.
- Sánchez Santiró, Ernest, «La Real Hacienda de Nueva España y el reformismo borbónico», *Mélanges de la Casa de Velázquez: Nouvelle série*, 46 (1), 2016b, 99-108.
- Sanz Tapia, Ángel, «Provisión, beneficio y venta de oficios americanos de Hacienda (1632-1700)», *Revista Complutense de Historia de América*, 37, Madrid, 2011, 145-172.
- Soria Murillo, Víctor Manuel, *La Casa de Moneda de México bajo la administración borbónica, 1733-1821*, México, UAM-Iztapalapa, 1994.
- TePaske, John J. y Klein, Herbert S., *Ingresos y egresos de la Real Hacienda de Nueva España*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1986-1988, 2 vols.
- Torre Villar, Ernesto de la, *Instrucciones y Memorias de los Virreyes Novohispanos*, México, Editorial Porrúa, 1991, 2 vols.
- Wobeser, Gisela von, *Dominación colonial. La consolidación de vales reales, 1804-1812*, México, UNAM, 2003.