

E L C O L E G I O D E M E X I C O  
C E N T R O D E E S T U D I O S H I S T O R I C O S

LA ANATOMIA DEL FISCO COLONIAL.  
LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LA  
REAL HACIENDA NOVOHISPANA  
1786-1821

TESIS PRESENTADA POR  
LUIS ANTONIO JAUREGUI FRIAS  
EN CONFORMIDAD CON LOS REQUISITOS  
ESTABLECIDOS PARA OPTAR AL GRADO DE

1994

APROBADA POR EL JURADO EXAMINADOR.

---

PRESIDENTE  
DR. ANDRES LIRA GONZALEZ

---

PRIMER VOCAL  
DR. JUAN CARLOS GROSSO

---

VOCAL SECRETARIO  
DR. CARLOS MARICHAL S.

---

VOCAL SUPLENTE  
DR. CARLOS ROCES

A MIS PADRES,  
LUIS Y YOLANDA

## ÍNDICE

	página
AGRADECIMIENTOS.....	V
INTRODUCCIÓN.....	VI
PRIMERA PARTE. LA CONFORMACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA REAL HACIENDA NOVOHISPANA	
Capítulo 1. Los antecedentes de la fiscalidad borbónica. Siglos XVI y XVII.....	2
1.1. Las contradicciones del centralismo imperial..	3
1.2. Las características de la Real Hacienda durante los siglos XVI y XVII.....	9
1.3. Algunas causas administrativas de la decadencia de los ingresos fiscales a fines del siglo XVII.....	26
1.4. Las necesidades del imperio.....	33
Capítulo 2. La centralización del imperio español.....	45
2.1. La centralización administrativa en la metrópoli, siglo XVIII.....	47
2.1.1. Las secretarías del despacho.....	52
2.1.2. El Consejo de Indias.....	61
2.2. La centralización administrativa en la Nueva España: siglo XVIII.....	63
Capítulo 3. La Real Hacienda novohispana a fines del siglo XVIII. I: Las reformas administrativas.....	81
3.1. Los organismos centrales de la Real Hacienda novohispana.....	84
3.1.1. El virrey y la Real Hacienda.....	84
3.1.2. La Junta Superior de Real Hacienda.....	88
3.1.3. La Secretaría del Virreinato.....	91
3.1.4. Los oficiales de la Real Hacienda.....	92

3.1.5. El Tribunal de Cuentas.....	93
3.1.6. El fiscal de Real Hacienda.....	94
3.1.7. Las rentas reales.....	97
3.2. Los intendentes y la administración provincial de las rentas.....	101
3.3. Las tesorerías novohispanas.....	109
3.3.1. Las cajas reales y otras tesorerías...	109
3.3.2. Las cuentas del rey.....	125
Capítulo 4. La Real Hacienda novohispana a fines del siglo XVIII. II: La estructura fiscal y los costos del cambio administrativo.....	146
4.1. Las tendencias del ingreso fiscal novohispano a finales del siglo XVIII.....	147
4.2. Las bases ordinarias y extraordinarias del erario novohispano.....	151
4.3. Los costos del cambio administrativo.....	170
SEGUNDA PARTE. CAMBIO Y DESORDEN. LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS DE LOS ÚLTIMOS AÑOS DE LA COLONIA	
Capítulo 5. Los cambios y conflictos de la nueva administración, 1800-1810.....	184
5.1. La situación de la administración fiscal novohispana a inicios del siglo XIX.....	186
5.2. Las deudas metropolitanas y su efecto sobre la administración del erario novohispano.....	189
5.3. De los intendentes.....	193
5.4. Las autoridades metropolitanas y las propuestas del cambio después de 1808.....	205
5.5. El influjo de la metrópoli después de 1808.....	211

5.5.1.	La liberalización de la Real Hacienda novohispana, el fin de los tributos y los estancos.....	217
5.5.2.	Las otras reformas fiscales.....	227
Capítulo 6.	El cambio administrativo impuesto por las contribuciones extraordinarias 1808-1814.....	231
6.1.	La Caja de Consolidación novohispana: 1804...	233
6.2.	Las contribuciones especiales: 1808-1814.....	238
6.2.1.	El socorro a la Península: el segundo semestre de 1808.....	240
6.2.2.	Una fallida reforma fiscal y las realidades de la fiscalidad extraordinaria: 1809.....	244
6.2.3.	El préstamo patriótico urgente de agosto de 1809.....	249
6.2.4.	El préstamo de veinte millones de 1810.....	257
6.2.5.	El donativo de mayo de 1810 y el Derecho de Convoy.....	264
6.2.6.	La primera Junta de Arbitrios y la contribución de testamentos: enero de 1812.....	269
6.2.7.	La Junta Superior de Hacienda de agosto de 1812 y la Contribución Extraordinaria y Temporal de Guerra.....	278
6.2.8.	La segunda Junta de Arbitrios y la Contribución Directa, General y Extraordinaria: noviembre, 1813.....	284
Capítulo 7.	Las reformas fiscales y administrativas durante la gestión de las Cortes de Cádiz. Sus consecuencias y efectos en la Nueva España.....	299
7.1.	La Hacienda Pública novohispana y las Cortes de Cádiz.....	300

7.2. De los intendentes y los subdelegados.....	336
Capítulo 8. La guerra y el desorden administrativo de los últimos años de la colonia.....	360
8.1. Los cambios en la administración central.....	362
8.2. La fiscalidad extraordinaria en la Nueva España, 1814-1816.....	368
8.3. La desintegración de la fiscalidad ordinaria.....	374
8.4. Los contratiempos administrativos de Apodaca.....	388
8.5. El segundo periodo constitucional y el ocaso de la colonia.....	397
CONCLUSIONES.....	401
APÉNDICE .....	408
SIGLAS Y REFERENCIAS.....	412

## AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a dos instituciones el apoyo que me brindaron para la culminación del presente trabajo. Por una parte, al Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México, por haberme apurado y aguantado tantos años. Por otro lado, a la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, por abrirme sus puertas en momentos difíciles. A los directores de ambas instituciones va mi aprecio y mi gratitud.

Asimismo deseo señalar que el presente trabajo fue siempre amable gracias a la presencia y la convivencia con muchas personas. A todas ellas quiero agradecer no sólo sus valiosos comentarios, sino también sus palabras de aliento cuando claudicar parecía el camino más fácil. En particular, quiero agradecer afectuosamente al doctor Carlos Marichal por sus comentarios y su constante estímulo sin el cual la presente investigación no hubiera llegado a su término. También por sus comentarios agradezco a los doctores Juan Carlos Grosso y Andrés Lira González, así como a la doctora Josefina Zoraida Vázquez quien en un principio sugirió la necesidad de estudiar los antecedentes coloniales de la fiscalidad colonial.

Mención especial merecen mis amigos María Eugenia Romero Sotelo, Ariel Rodríguez Kuri, María Eugenia Terrones y Juan Ortíz Escamilla por sus valiosos comentarios y por su no menos valiosa amistad. A Marcial Dávila y Ana Sofía García agradezco su contagioso gusto por la vida. Y a mis padres el enorme amor que me tienen.

## INTRODUCCION

En la sesión del 22 de octubre de 1821, la recién creada Junta Provisional Gubernativa discutió la posibilidad de modificar el sistema hacendístico de la nueva nación mexicana. El resultado de las discusiones fue que, en concordancia con el artículo 14 de los Tratados de Córdoba que señalaba que la junta sólo discutiría los problemas más urgentes, no se consideraba perentorio cambiar la administración fiscal del nuevo país.<sup>1</sup> Ello no significaba, empero, que el erario se hallara en buenas condiciones. De hecho, es bien sabido que en las primeras décadas del México independiente -- incluso hasta bien entrado el Porfiriato-- las condiciones fiscales del nuevo país fueron difíciles y en ocasiones hasta desastrosas.

Las adversas condiciones económicas del gobierno mexicano en las primeras décadas de vida independiente podrían pensarse originadas en la inestabilidad política de esos años, o quizá en la inexperiencia de los funcionarios fiscales para administrar el erario de tan grande territorio. Sin embargo, buena parte de ellas también se debió a las condiciones del periodo previo a la consumación de la independencia. La explicación de esto es múltiple: el colapso de los ingresos fiscales, el espectacular incremento de los gastos, sobre todo militares, y el desbarajuste administrativo ocasionado por las realidades de once años de guerra interna.

El objeto del presente trabajo consiste en presentar la

---

<sup>1</sup> ACTAS CONSTITUCIONALES MEXICANAS, 1980, vol. 1, p. 53; TENA RAMIREZ, 1987, p. 118.

anatomía de una de las partes claves del Estado colonial: la administración fiscal. Si bien aún falta mucho por investigar para poder entender ese "Estado", creo que una de las formas más sugerentes para ello es, en primera instancia, llevar a cabo un análisis estructural como el que aquí se presenta. Por otro lado, es también a través de la estructura administrativa como se puede dar una de varias explicaciones del deterioro de la fiscalidad novohispana en los últimos años del periodo colonial.

Sin embargo, el estudio de una organización con inherencia en prácticamente todos los aspectos económicos, políticos y sociales del virreinato exige del examen de una o más variables que ayuden a explicarla. Es por ello que he seleccionado dos de ellas: la estructura administrativa y la estructura fiscal. Trabajo con la hipótesis de que los cambios iniciados por Carlos III a finales del siglo XVIII, en particular la Ordenanza de Intendentes de 1786, se mantuvieron hasta 1821, no obstante la propuesta liberal de las Cortes de Cádiz, misma que a pesar de ser promulgada nunca se llegó a aplicar cabalmente en la Nueva España. Así, la permanencia del edificio administrativo-fiscal a lo largo de tantos y tan difíciles años llevó a las autoridades imperiales y virreinales a tratar de corregir sobre la marcha los errores originales de la fiscalidad borbónica. Esto a su vez contribuyó a la formación de una organización fiscal similar a la original, aunque en muchos casos sostenida con remiendos que terminaron por hacerla prácticamente inoperante.

El estudio de las estructuras instituciones, nos dice Douglas

North, ha sido descuidado por los historiadores económicos quienes no se han percatado de que por debajo de cualquier sistema económico se encuentran dichas estructuras.<sup>2</sup> En este sentido, mi trabajo busca analizar el marco institucional en el que se desenvolvía el sistema económico del gobierno español en una de sus más importantes regiones (la Nueva España) durante los últimos años de su existencia colonial. El esquema institucional, analizado en un punto en el tiempo y en su evolución a lo largo del periodo, constituye un marco de referencia para los estudios posteriores de la historia fiscal novohispana. En otras palabras, es mi deseo aportar dicho marco de referencia sin el cual el análisis (e incluso hasta la lectura) de los documentos podría llevar a conclusiones equivocadas, en vista de que la práctica fiscal de aquellos años se caracterizaba más por la casuística que por la aplicación de la regla general. De manera que con este marco de referencia el estudio de los casos particulares adquiere una mayor precisión en cuanto a su importancia dentro del total del erario colonial. Se trata de llevar a cabo un análisis que por una parte contemple algunos aspectos de sociología administrativa, de economía pública e historia de las instituciones. Es, en pocas palabras, un ejercicio de reconstrucción histórica que se apoya en algunos aspectos de la teoría de la organización administrativa y de las finanzas públicas.

El análisis de la conformación administrativa de la hacienda pública en el periodo de estudio tiene por objeto responder a las

---

<sup>2</sup> NORTH, 1984, p. 11.

siguientes preguntas específicas que se refieren a los dos momentos críticos de reforma fiscal y administrativa del periodo en cuestión: 1786 y 1808.

(1) Debido a las crecientes necesidades bélicas del imperio español durante buena parte del siglo XVIII, la corona decidió llevar a cabo una serie de reformas que en el ámbito administrativo culminaron con el establecimiento de los intendentes en 1786.

¿Cómo era la conformación administrativa de la Real Hacienda novohispana en ese año?

¿En qué consistieron los cambios administrativo-fiscales que culminaron con el establecimiento de los intendentes?

¿Cómo se modificó la estructura fiscal con la llegada de los intendentes y con las reformas posteriores?

(2) A partir de 1808, con motivo de las abdicaciones de Bayona y la formación de la Junta Suprema de España e Indias y posteriormente de las Cortes de Cádiz, se esperaban cambios de importancia en la situación administrativa de la Real Hacienda de Nueva España.

¿Cuáles fueron los cambios administrativos adoptados tanto en la metrópoli como en la colonia a la luz de las nuevas ideas?

¿Fueron de alguna utilidad para incrementar los ingresos del erario novohispano?

¿En qué consistió el desarreglo de la hacienda pública al que años después harían referencia los ministros del ramo como "el laberintoso caos de nuestra administración"?

Mediante la respuesta a estas preguntas se busca darle un giro distinto al estudio de la administración novohispana. Aunque en

este aspecto no existen trabajos tan amplios como los que se han llevado a cabo para la administración central del imperio español<sup>3</sup>, se han realizado algunas monografías de naturaleza tanto temática como cronológicamente particular. Éstas, si bien útiles para nuestra investigación, no logran dar una visión de conjunto de la estructura administrativa y del funcionamiento de la Real Hacienda.

Quizá por las complicaciones de la institución durante las primeras décadas del periodo nacional, no ha sido sino hasta fechas recientes que el estudio del erario colonial ha interesado a los investigadores. Así, después del inmenso trabajo de recopilación legislativa y administrativa llevado a cabo por Fabián de Fonseca y Carlos de Urrutia en 1791, transcurrió un siglo y medio para que los historiadores se interesaran en los diversos aspectos de la Real Hacienda virreinal. Pioneros en el estudio de la fiscalidad novohispana, en sus aspectos tributarios más que administrativos, han sido John TePaske y Herbert Klein, pues abrieron el camino para otros trabajos que en la mayoría de los casos se refieren a rubros individuales de ingreso del erario novohispano. Ello se explica porque las fuentes documentales se hallan aglutinadas por ramo de ingreso, lo que facilita su consulta sobre todo para los años posteriores a la primera mitad del siglo XVIII. Consecuentemente, se han trabajado temas sobre los monopolios de la sal, pólvora y cobre, aunque sólo para el caso de los dos últimos los autores se llevan a cabo un breve análisis de la situación administrativa de

---

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, ARTOLA, 1982 y 1986; FONTANA, 1983; CARANDE, 1990; DOMINGUEZ ORTIZ, 1960; GARZON PAREJA, 1980; ULLOA, 1963.

la renta.<sup>4</sup> Por otro lado, también se han realizado estudios relacionados con los ingresos por concepto de gravámenes a la venta del aguardiente de caña y sobre impuestos directos como era el de Lanzas.<sup>5</sup> En estos casos, al igual que en la mayoría de los trabajos revisados, el enfoque administrativo es sólo marginal y se recurre a él cuando, por ejemplo, en el análisis de los efectos del gravamen en la producción de bienes monopolizados, se requiere de la mención de alguna oficina recaudadora, fiscalizadora o contable. En este respecto, a la historiografía mexicana del periodo colonial aún la falta por recorrer un buen trecho con relación a los estudios administrativos que para el mismo periodo se han realizado en España.

Creo que la dificultad para llevar a cabo un análisis global de la administración fiscal de la colonia se ha debido a que es necesario consultar fuentes que no se refieren de manera directa a cuestiones administrativas. En este sentido, existen algunas investigaciones, tanto de carácter general como específico que dedican buena parte de su análisis al asunto administrativo. Por una parte, el trabajo de John Leiby sobre las reformas efectuadas en distintas oficinas públicas novohispanas constituye una buena aproximación general al tema de la conformación de la burocracia borbónica.<sup>6</sup> También dentro de este grupo se encuentran los trabajos de Ricardo Rees Jones sobre la ideología de la ilustración, las

---

<sup>4</sup> LIDA, 1965; EWALD, 1985; LEWIS, 1980; BARRET, 1987.

<sup>5</sup> HERNANDEZ PALOMO, 1974; BRADING, 1985.

<sup>6</sup> LEIBY, 1986.

tareas de los intendentes (dentro de las cuales se hallaban las inherentes a la Real Hacienda), la relación de estos funcionarios con otras instancias fiscales, y la evolución de esta figura administrativa hasta la Constitución de 1824.<sup>7</sup> Asimismo, sobre cuestiones centradas en la figura de los intendentes, los trabajos de Pérez Enciso, Fisher y Pietschmann analizan los contratiempos y evolución de este cargo administrativo, con no pocas referencias a su labor fiscal.<sup>8</sup>

En un aspecto más específico, temática y geográficamente, destacan los trabajos de Arnold en donde se analizan las funciones de la burocracia fiscal en la ciudad de México, sobre todo la de los cuerpos colegiados encargados del estudio de las reformas de finales del siglo XVIII, así como el de Ávila en donde muestra el funcionamiento y distribución organizativa de la Secretaría del Virreinato.<sup>9</sup>

Cabe mencionar que aparte de los trabajos antes señalados, otros estudios sobre el funcionamiento de algunos ramos de ingreso de la Real Hacienda en ocasiones hacen referencia a la estructura organizativa de las oficinas encargadas de administrar el ramo. Tal es el caso de los trabajos de Hernández Palomo sobre la renta del pulque y de Cordoncillo Samada sobre la real lotería, en donde se detallan tanto las funciones de los directores generales y sus

---

<sup>7</sup> REES JONES, 1983 y 1984.

<sup>8</sup> PEREZ ENCISO, 1966; FISHER, 1967; FISHER, 1969; PIETSCHMANN, 1972.

<sup>9</sup> ARNOLD, 1970; ARNOLD, 1990; AVILA, 1991.

subordinados como los cambios que experimentaron estos ramos a partir de su incorporación a la Real Hacienda; para el caso del pulque también se describen los efectos que las reformas intendentiales y las necesidades del gobierno de Revillagigedo tuvieron sobre la administración de la renta.<sup>10</sup> Por otro lado, como parte de un estudio que busca dejar en claro el funcionamiento del importante ramo de alcabalas, Garavaglia y Grosso dedican una buena parte de él al análisis de las ordenanzas del ramo, y a la descripción del funcionamiento de las receptorías encargadas del acopio y contabilidad de caudales producidos por este ingreso del erario novohispano.<sup>11</sup> De manera similar, el estudio de Pilar Mariscal sobre los bancos de rescate de platas presenta cómo los ministros de la Real Hacienda recaudaban y contabilizaban los distintos gravámenes relacionados con la minería.<sup>12</sup>

En cuanto a las investigaciones sobre los distintos estancos de la corona, es pertinente hacer mención de las realizadas para el importante monopolio del tabaco. Al respecto, destacan los de Mcwatters, Céspedes del Castillo y Deans Smith, que por la amplitud de sus investigaciones constituyen los trabajos más importantes que a la fecha se han realizado sobre este ramo de ingresos.<sup>13</sup> Aun así,

---

<sup>10</sup> HERNANDEZ PALOMO, 1979; CORDONCILLO SAMADA, 1961.

<sup>11</sup> GARAVAGLIA Y GROSSO, 1987 (a), cabe mencionar también los trabajos que analizan el proceso de distribución y circulación de mercancías entre sueltos alcabalatorios; véase, por ejemplo, GARAVAGLIA Y GROSSO, 1987 (b) y GARAVAGLIA Y GROSSO, 1987 (c).

<sup>12</sup> MARISCAL, 1963.

<sup>13</sup> MCWATTERS, 1979, CESPEDES DEL CASTILLO, 1992; DEANS SMITH, 1993.

el estudio del estanco más importante de la corona española durante el periodo borbónico ha dado para otros trabajos, de entre los que destacan el de Amparo Ros, quien analiza las dificultades que implicaba administrar un emporio como lo era la fábrica de tabacos de la ciudad de México, y el de David Walker cuya investigación ejemplifica, para el caso del ramo del tabaco, la permanencia de los rasgos del México colonial hasta el periodo de la Reforma.<sup>14</sup> Sobre el monopolio del azogue, se han realizado dos investigaciones que analizan la problemática del abasto de este insumo de la minería durante la primera mitad del siglo XVIII; en ambos casos se hace mención, aunque sólo de manera marginal, de las oficinas encargadas del abasto de este producto y de la manera como se distribuía en los reales mineros novohispanos.<sup>15</sup> También el estudio del estanco de los naipes, elaborado por Cuello Martinell proporciona algunas referencias sobre su administración, en particular durante los años posteriores a la expedición de sus ordenanzas.<sup>16</sup>

No obstante el hecho de que la mayoría de los estudios realizados sobre cuestiones fiscales contienen referencias breves a la situación administrativa, cabe mencionar aquéllos cuya naturaleza más general permite consultar algunas cuestiones relacionadas con este tema. Por una parte, los estudios de Vicente Rodríguez García sobre las tareas del fiscal de la Real Hacienda

---

<sup>14</sup> ROS, 1984; WALKER, 1990.

<sup>15</sup> LANG, 1977; HEREDIA HERRERA, 1978.

<sup>16</sup> CUELLO MARTINELL, 1965.

novohispana, Ramón de Posada y Soto, nos ilustran sobre las atribuciones que tenían tanto este funcionario como otros sobre los que actuaba como una especie de ministro con poderes ejecutivos.<sup>17</sup> También una importante aportación al conocimiento administrativo del erario de la época son los estudios sobre cada uno de los virreyes de Carlos III y Carlos IV compilados por Antonio Calderón Quijano y que tratan sobre diversos aspectos de la gestión gubernamental de estos funcionarios.<sup>18</sup>

En cuanto a los estudios sobre algún aspecto de la Real Hacienda novohispana que no contemplan, o sólo mencionan, las reformas administrativas implantadas por los últimos Borbones, éstos se pueden dividir en dos grupos. En el primero caben los que se refieren a asuntos particulares de la Real Hacienda; dentro de éste podríamos incluir los trabajos anteriormente mencionados que se refieren a ramos específicos de ingreso fiscal. También podríamos considerar del primer grupo a aquellas investigaciones en que se contemplan las dificultades por las que pasaba el erario novohispano para financiar las empresas del imperio; en esta categoría se encuentran los trabajos de Calderón Quijano, Flores Caballero, Lavrín, Liehr, Marichal y Vega.<sup>19</sup> Dentro de este primer grupo también cabrían los estudios que analizan las dificultades estadísticas de las valiosas cifras de ingresos y gastos publicadas

---

<sup>17</sup> RODRIGUEZ GARCIA, 1982; RODRIGUEZ GARCIA, 1985.

<sup>18</sup> CALDERON QUIJANO, 1968; CALDERON QUIJANO, 1972.

<sup>19</sup> CALDERON QUIJANO, 1962; FLORES CABALLERO, 1969; LAVRIN, 1973; LIEHR, 1984; MARICHAL, 1989; MARICHAL, 1990; VEGA, 1990.

por John TePaske y Herbert Klein,<sup>20</sup> la clasificación de las distintas categorías fiscales que manejaba la Real Hacienda, y la operatividad de las cajas reales en las colonias americanas.<sup>21</sup>

El segundo grupo es aquél en el que se utilizan cifras de la Real Hacienda para emprender un análisis de la situación económica de una región o del comportamiento de alguna variable económica particular. Dentro de este grupo destaca el trabajo de Herbert Klein sobre la relación que los ingresos fiscales guardan con la actividad económica general de la Nueva España.<sup>22</sup> Por otro lado, también dentro de esta categoría podríamos situar el trabajo de John Coatsworth sobre la capacidad del Estado español para extraer los excedentes fiscales de la Nueva España y los efectos de esta extracción sobre las posibilidades ulteriores de crecimiento económico.<sup>23</sup>

En algunos casos, las investigaciones antes mencionadas abarcan hasta finales del periodo colonial, en otros trascienden hasta los primeros años de la etapa nacional. De cualquier forma, el número de trabajos que tratan sobre la evolución administrativa de la hacienda pública o sobre algún aspecto económico-tributario de los últimos años de la colonia (la guerra de independencia) es

---

<sup>20</sup> TEPASKE Y KLEIN, 1986 Y 1988.

<sup>21</sup> LIRA, 1968; CUENCA ESTEBAN, 1984; TEPASKE Y KLEIN, 1982 (en estudio introductorio); TEPASKE Y KLEIN, 1986-1988, (en su estudio introductorio); COATSWORTH, 1990; KLEIN, 1985; PEREZ HERRERO, 1989; PEREZ HERRERO, 1991; TEPASKE, 1983; TEPASKE, 1986; TEPASKE, 1991; SLICHER VAN BATH, 1989; GARNER, 1978; GARNER, 1993.

<sup>22</sup> KLEIN, 1985.

<sup>23</sup> COATSWORTH, 1990.

mucho menor a los que contemplan el periodo borbónico. Notables excepciones son los trabajos de Richard Garner y John TePaske los cuales tratan sobre la relación entre las tesorerías regionales y la matriz de la ciudad de México. Garner, por una parte, analiza cómo la real caja de Zacatecas adquirió nueva relevancia hacia adentro de esta región minera y del espacio colonial con motivo de las reformas de finales del siglo XVIII.<sup>24</sup> El trabajo de John TePaske, por su parte, muestra cómo las remisiones de dinero de las cajas provinciales a la matriz se redujeron con motivo de las guerras de independencia y de lo excesivo de las exacciones impuestas a las regiones de la Nueva España desde 1780.<sup>25</sup>

El número de investigaciones que se han realizado sobre la fiscalidad de los últimos años de la Nueva España refleja en parte el desorden que, a partir de aproximadamente 1810, experimentaron las oficinas de la Real Hacienda. Ello se debió en parte a que las políticas de recaudación e imposición se hicieron de manera arbitraria y sin sistema; como si cada necesidad exigiera una nueva contribución, un nuevo préstamo o quizá una nueva medida confiscatoria. Así, además de los trabajos ya mencionados de TePaske y Garner, las investigaciones de Timothy Anna sobre la situación de la ciudad de México durante los últimos años del periodo colonial consituyen una buena aportación al conocimiento de las condiciones tributarias de esos años.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> GARNER, 1978.

<sup>25</sup> TEPASKE, 1989, TEPASKE, 1991.

<sup>26</sup> ANNA, 1981.

No obstante que actualmente se percibe un interés creciente por los fenómenos económicos del periodo de las luchas emancipadoras, aún queda por hacer un análisis global de la fiscalidad que abarque aspectos tributarios, administrativos y crediticios. Como ya mencioné, se ha iniciado el análisis de la cuestión tributaria, sobre todo en lo que concierne a las medidas fiscales extraordinarias y a la culminación del proceso desintegrador que ya venía gestándose desde finales del siglo XVIII.

Es precisamente porque supongo que este proceso desintegrador se inició a finales del siglo XVIII que inicio mi investigación con la última gran reforma administrativa del periodo colonial y la concluyo con un acontecimiento político: la terminación de dicho periodo colonial.

La investigación se divide en dos grandes secciones: la primera abarca de 1786, año del establecimiento de los intendentes en la Nueva España, hasta 1808 con las abdicaciones de Carlos IV y Fernando VII. En esta primera parte, describo cómo, después del desorden administrativo creado durante los primeros dos siglos de existencia de la Nueva España, los Borbones se percataron de la necesidad de llevar a cabo reformas de fondo; reformas que pueden "retratarse" de forma gráfica y que sirvieron para diversificar las fuentes de ingresos de la corona española en la Nueva España y, cuando vinieron las guerras, para aplicar una fiscalidad extraordinaria que no terminó con el fin de la monarquía absolutista, sino sólo se modificó en su administración y su

destino.

En el Capítulo 1 demuestro cómo la corona española, con el fin de recuperar el poder perdido ante los conquistadores debió recurrir a la venalidad en su administración fiscal. Si bien esta estrategia funcionó, también trajo consigo la formación de grupos de poder dentro de la administración colonial que restaron capacidad de maniobra a la corona. Asimismo, describo las características de la Real Hacienda en los primeros dos siglos de dominación española: características tales como el arrendamiento de ingresos, la venta de cargos, la corrupción y la desobediencia a las disposiciones provenientes del centro. Por último describo cómo factores internos y externos evidenciaron de forma patente la necesidad de un cambio en la manera de administrar la fiscalidad novohispana.

Ante el desorden de los siglos XVI y XVII, los Borbones se percataron de la necesidad de recuperar los hilos del dominio americano. Para ello emprendieron una serie de cambios, algunos centralizadores otros, paradójicamente, lo contrario, tendientes a racionalizar la administración fiscal del virreinato. En el Capítulo 2 describo la naturaleza y magnitud de dichos cambios. Parto de la hipótesis de que éstos fueron una transferencia de lo que ya se había realizado en la Península; transferencia que en Nueva España experimentó modificaciones particulares de acuerdo a las circunstancias específicas del virreinato. Dicha transferencia consistió en aplicar un proyecto de centralización de rentas en manos de los funcionarios de la Real Hacienda para que, una vez

arreglado el nivel central del virreinato, se procediera a implantar los intendentes.

En el Capítulo 3 describo la forma como quedó reestructurada la administración fiscal de la Nueva España, tanto central como provincial, después de las modificaciones emprendidas por la dinastía Borbónica, en particular la Ordenanza de Intendentes. Trabajo con la hipótesis de que las reformas hicieron más explícita la existencia de dos administraciones paralelas. Por una parte, una administración fiscal centralizada, con oficinas de "segundo nivel", también centralizadas, con influencia similar a la que en el nivel provincial tenían los intendentes. Por otro lado, las reformas destacaron la administración paralela de las cajas reales, la cual resultó de utilidad para la corona española cuando debió modificar el origen de sus ingresos.

En el Capítulo 4 propongo que la elevación de los ingresos fiscales de la Nueva España se dio por la multiplicación de las fuentes de ingreso ante la mayor facilidad de administrarlas. Ello dio por resultado una modificación de la estructura fiscal; es decir que varió la ponderación relativa de los ingresos de la corona. También pruebo la hipótesis de que los costos de recaudar esta creciente masa de ingresos fueron relativamente reducidos. Concluyo que la multiplicación de los ramos y el menor costo de recaudar los ingresos fiscales, aparejados al cambio administrativo se tradujeron en una mayor eficiencia del edificio fiscal novohispano.

En la segunda parte de esta investigación destaco las

diferencias entre las reformas a nivel imperial y las llevadas a cabo en la Nueva España. Ambas fueron modernizadoras y ciertamente existió un motivo común para llevar a cabo los cambios; sin embargo, la Nueva España, a medida que se acercaba el final del periodo colonial, reaccionó más a sus propias necesidades que a las órdenes provenientes del centro. En el Capítulo 5 señalo que en los últimos años del siglo XVIII se llevaron a cabo pocos cambios en la administración fiscal novohispana debido, principalmente, a que el nivel de eficiencia económica de la Real Hacienda (en términos de costos de recaudación con respecto a los ingresos recaudados) lo hacía innecesario. A partir de 1808 se percibe un deseo de mejorar la funcionalidad de la estructura administrativa imperial más que de modificarla radicalmente. El efecto sobre la Nueva España fue, empero, rezagado y la adopción de los cambios obedeció más al hecho de que las necesidades se parecían a las de la metrópoli que a un deseo de unificar la administración fiscal de ambos lados del Atlántico. De todas formas, los cambios que se aplicaron en la Nueva España después de 1808, sobre todo en el nivel provincial, fueron de corte más liberal en términos de igualdad de las obligaciones fiscales.

Uno de los cambios administrativos más importantes que se dieron en la colonia fue el que ocasionó el surgimiento después de 1808 de un nuevo tipo de fiscalidad extraordinaria. Es esos años, y en particular después del inicio de la rebelión del cura Hidalgo, la Nueva España debió adecuar a su propia realidad de guerra las órdenes provenientes del centro e incluso en ocasiones desarrollar

sus propias reformas administrativas. En este sentido, el Capítulo 6 muestra los cambios que se dieron en la administración fiscal virreinal con motivo de las nuevas necesidades del imperio y del sostenimiento mismo de la colonia.

Al igual que en otros aspectos, las Cortes de Cádiz llevaron a cabo reformas de corte liberal en el ámbito administrativo, reformas que respondieron más a la cuestión ideológica que a exigencias del momento. Así, en el Capítulo 7 muestro cómo el parlamento gaditano limitó el excesivo poder del monarca y estableció oficinas adecuadas al ejercicio de una fiscalidad acorde con los principios liberales. Algunos de los cambios originados en Cádiz pudieron aplicarse con sus modificaciones particulares en el virreinato novohispano; sin embargo, en algunas cuestiones los efectos de su aplicación fueron negativos y pocos meses después debieron eliminarse creando una situación de confusión administrativa y de rompimiento de rutinas que, concluyo, resultó desastrosa para los últimos años de la colonia.

La aplicación parcial de las reformas gaditanas y la dislocación del aparato administrativo ocasionada por la guerra de independencia provocó que los cambios de la restauración del absolutismo fueran parciales y sin mayores repercusiones en la fiscalidad novohispana. El Capítulo 8 muestra cómo en particular la desarticulación geográfica del espacio virreinal hacía imposible cualquier intento de reforma. Éste podría haberse llevado a cabo de no ser porque, no obstante que desde el punto de vista formal las cosas permanecían iguales desde tiempos las reformas de Carlos III

y Carlos IV, en la realidad la anatomía del fisco novohispano era totalmente distinta.

El análisis que llevo a cabo en mi investigación muestra cómo se organizaban esas oficinas fiscales que, al menos en la forma, permanecieron sin variar desde finales del siglo XVIII. Con el fin de hacer más clara la descripción, recurrí a un tipo de gráfica denominado "organigrama". Ésta muestra la estructura jerárquica de una administración, con la limitante de que no siempre es posible esquematizar gráficamente todas las líneas de autoridad existentes. La construcción de las gráficas surgió de los documentos de archivo: oficios, diagnósticos, nóminas, reglamentos, etcétera. En algunos casos, el criterio de jerarquización lo obtuve de nóminas de pago; en otros, el criterio me lo sugirió el propio ejercicio administrativo de los empleados de la Real Hacienda novohispana. Así, por ejemplo, sé que los contadores del Tribunal de Cuentas tenían una jerarquía superior a la de los ministros de la Real Hacienda porque éstos debían remitir sus libros a aquéllos, y porque cuando el virrey realizaba una consulta primero lo hacía al tribunal y al fiscal y después al tesorero y contador de la ciudad de México. Por supuesto, no queda claro si siempre tenían mayor jerarquía los miembros del tribunal que los ministros (aunque en realidad para el caso del periodo colonial esto tiene que ver más con cuestiones sociales que administrativas) sin embargo, en todo caso creo que las gráficas muestran a golpe de vista las líneas de autoridad de la administración fiscal central de la Nueva España. Cabe agregar por último que, en la mayoría de los casos y con el

objeto de generalizar, las gráficas contienen cargos y no nombres de personas. Al respecto, debo aclarar que los nombres de los cargos eran los que se usaban en los años de estudio, de acuerdo con los documentos consultados. Es probable que en otras épocas hubiesen tenido nombre distinto, o que en documentos no fiscales se utilizara el apelativo que les daba la sociedad.

En cuanto a las fuentes primarias, quizá las que más predominaron fueron las de carácter legislativo y propiamente administrativo (leyes, bandos, circulares, reglamentos, ordenanzas, etcétera). Sin embargo, también fueron de utilidad los manuscritos tales como oficios, representaciones y diagnósticos. El acervo principal de las fuentes primarias fue el Archivo General de la Nación, en particular los documentos contenidos en el conglomerado denominado Archivo Histórico de Hacienda. Una parte de estos documentos se refiere a la administración de la Real Hacienda novohispana, en particular cuestiones relacionadas con los intendentes y subdelegados, tesorería y algunos ramos administrados. Cada una de estas "secciones" (especificadas en las notas de pie de página, aunque esto no es necesario para consultarlas), constituye la principal fuente de información primaria de mi estudio, pues contiene correspondencia de intendentes, subdelegados y funcionarios de ramos administrados, así como los invaluable libros de tesorería. También dentro del Archivo General de la Nación consulté con buenos resultados el ramo "Bandos y ordenanzas" el cual, como su nombre lo indica, contiene un buen número de impresos relacionados con las reformas de fines

del siglo XVIII. Para el periodo posterior a 1808, también consulté los impresos del Centro de Estudios de Historia de México de CONDUMEX, labor que me proporcionó magnífica información sobre bandos virreinales y correspondencia de algunos insurgentes. En la última etapa de mi investigación archivística me resultó de mucha utilidad la complementación de la información recopilada en CONDUMEX con la del ramo "Reales cédulas originales" del AGN. Este acervo me proporcionó información que si bien utilicé poco, me sirvió para entender el origen de las modificaciones que en materia administrativa se llevaron a cabo en los últimos años del periodo colonial. Principalmente, porque contiene la correspondencia entre los secretarios de estado y los últimos virreyes de la Nueva España. No obstante la gran cantidad de información consultada, considero que debí haber revisado algunos ramos más cercanos a cuestiones administrativas, en particular la documentación de los ramos de Media Anata y Montepíos de Ministros y Oficinas. A falta de pretextos, sólo prometo revisarlos para un estudio posterior.

En general, mi investigación reconstruye la evolución y deterioro de la Real Hacienda en los últimos años de la colonia. El deterioro del erario en esos años se debió a las circunstancias del espacio colonial y a los errores, de acción y omisión, provenientes de la metrópoli. Las circunstancias de la lucha independentista desarreglaron la administración; los errores de la metrópoli la abandonaron a su suerte, aunque no lo suficiente como para que localmente se emprendieran intentos radicales para corregirla. Si la oligarquía novohispana hubiera llevado a cabo esto último,

México quizá habría iniciado su vida independiente desde "tábula rasa". Eso no sucedió y la nueva nación heredó una constitución y leyes innovadoras. Pero junto con la legislación recibió un edificio administrativo viciado y poco eficiente. Así, las autoridades del México independiente pusieron más atención a los aspectos formales que a los reales del erario mexicano; fue por eso que al principio consideraron que no era necesario modificar el sistema hacendístico de la nueva nación.

**PRIMERA PARTE**

**LA CONFORMACIÓN ADMINISTRATIVA  
DE LA REAL HACIENDA NOVOHISPANA,  
SIGLOS XVI AL XVIII**

## CAPITULO 1

LOS ANTECEDENTES DE LA FISCALIDAD BORBÓNICA, SIGLOS XVI Y XVII.

A partir de la formación de los estados modernos, los gobiernos han requerido de un aparato burocrático acorde con las necesidades de una mayor centralización, autonomía con respecto a las antiguas estructuras feudales y autoridad sobre el resto de las instituciones. Pero de acuerdo con los postulados del mercantilismo de la época, para centralizar el poder era necesario contar con algún metal precioso. Fue por esa razón que la corona de Castilla, gracias al liderazgo logrado en la lucha contra los musulmanes, decidió expandirse hacia América en busca de metales preciosos con qué financiar su nuevo sistema de poder.

La conquista del Nuevo Mundo fue una empresa privada que contaba con la anuencia de la corona y el apoyo del clero. Se ha dado en describir al estado español en América como de corte patrimonialista; esto, según palabras de Max Weber, significa una forma de descentralización mediante el reparto de tierras a aquellas personas dependientes del círculo del monarca.<sup>1</sup> La implantación de este tipo de modelo en las posesiones americanas, intencionada o no, dio como resultado que en los primeros años posteriores a la conquista la creciente burocracia se "enquistara" en sus posiciones tanto como resultado de la distancia como por que su relación con la corona era por tradición más que por que existiera un conjunto de reglas escritas.

---

<sup>1</sup> WEBER, 1966, P. 758.

En no pocas ocasiones, durante los siglos XVI y XVII, las autoridades imperiales trataron de contrarrestar la tendencia centrífuga de las burocracias americanas. En el presente capítulo analizo las características de la administración hacendaria de los siglos XVI y XVII; específicamente, cómo las autoridades recurrieron a la venalidad para recobrar el control colonial conferido a los conquistadores. Esto logró su objetivo, pero creó la idea en el Nuevo Mundo de que se podía lograr cualquier posición política si se contaba con el dinero suficiente para comprarla. Así, los grupos burocráticos de la colonia se "enquistaron" en su posición, mientras la corona hacía esfuerzos por recuperar su poder en las posesiones ultramarinas. Esta tensión duró poco más de doscientos años, haciendo cada vez más evidente la necesidad del cambio que para el siglo XVIII emprendió la dinastía borbónica.

#### 1.1. Las contradicciones del centralismo imperial español.

En el imperio español de la primera mitad del siglo XVI, es notorio el papel de Carlos V quien centralizó bajo su mando la soberanía de las Cortes y la de otras instituciones como la iglesia, los grandes del reino de Castilla y los poderes de los ayuntamientos.<sup>2</sup> Sin embargo, el imperio español no era una entidad política homogénea, pues no había sido integrada por conquista de modo que cada una de sus provincias hubiese perdido sus derechos propios para ser gobernadas por un país central. Más bien estaba formada por diferentes partes coordinadas entre sí, cada una de las

---

<sup>2</sup> VON RANKE, 1986, p. 311ss.

cuales se regía por su propios derechos y tenía su propia lengua, tradiciones y leyes, aunque todas unidas bajo un régimen y gobierno común.<sup>3</sup> Así, la administración de un imperio tan vasto y complejo como el español del siglo XVI requería, además de un aparato militar, de una burocracia que administrara de manera relativamente autónoma cada uno de los territorios que lo componían. Por este motivo, durante la mayor parte de su reinado Carlos V gobernó con un gabinete formado por elementos consultivos, cada uno de los cuales asesoraba al monarca sobre distintas cuestiones relacionadas con los territorios que componían la monarquía. Sin embargo, no todo podían resolverse fácilmente a través de los distintos consejos; también eran necesarios ciertos organismos centralizadores que permitieran enfrentar problemas imperiales sin tener que discutirlos individualmente con cada consejero: fue de esta manera como por ejemplo en 1523 surgió el Consejo de Hacienda respondiendo al modelo flamenco.<sup>4</sup> Poco tiempo después, el monarca reorganizaba la hacienda castellana designando a un secretario que se convertiría en el eslabón entre la administración hacendaria y las Cortes: este oficial sería el Contador Mayor de Castilla el

---

<sup>3</sup> VON RANKE, 1986, p. 275. Durante los años del reinado de Carlos V el imperio español estaba formado por diversas regiones entre las que se hallaban Castilla, Aragón, Flandes, Nápoles, Sicilia y los reinos del continente americano.

<sup>4</sup> VON RANKE, 1986, pp. 303-304. Carande señala que las similitudes entre el modelo castellano y el flamenco radicaban en que a aquél se le denominó en los documentos como Consejo de Finanzas. CARANDE, 1990, p. 68.

cual, empero, no estaría del todo exento de conflictos con el Consejo.<sup>5</sup>

Si bien el Consejo de Hacienda se encargaba de asesorar al rey en cuanto a los asuntos financieros del imperio, es necesario señalar que este último contaba, además, con tantas estructuras hacendarias como reinos, cada uno de los cuales tenía sus propias instancias fiscales y aplicaba sus propios impuestos.<sup>6</sup> Esta limitante del patrimonio real obedecía a la naturaleza de lo que se consideraba propiedad de la corona de Castilla. Así, por ejemplo, en Flandes Carlos V no era sino un conde y en Guipúzcoa su poder emanaba del hecho de ser barón y señor hereditario de las tierras de esta comarca.<sup>7</sup> Conviene hacer hincapié en este asunto pues si bien las haciendas de los reinos no formaban parte del patrimonio real, no sucedía lo mismo con la de las posesiones americanas, las cuales sí eran de su propiedad y su conformación administrativa seguiría el camino trazado por las autoridades de la hacienda real de Castilla.

Aunque cabría pensar que la operatividad de las haciendas americana y castellana era similar, fue durante el reinado de la casa de Austria cuando aquélla gozó de relativa autonomía con

---

<sup>5</sup> En realidad existían dos contadurías mayores: la de hacienda y la de cuentas. Si bien éstas vieron mermada su autoridad con la creación del Consejo de Hacienda, la expansión del gasto y la multiplicación de las operaciones de crédito fueron motivo para que "el equilibrio pretérito de dos contadurías simétricas se romp[iera] a expensas de la de hacienda, mientras se salva y prospera la contaduría mayor de cuentas, aunque fiscalizada por el Consejo". CARANDE, 1990, pp. 70-76.

<sup>6</sup> ARTOLA, 1982, p. 17.

<sup>7</sup> VON RANKE, 1990, p. 275.

respecto a la de Castilla. El Estado español de los siglos XVI y XVII había logrado desplazar al Estado-Señorial y al Estado-Ciudad para imponer uno de corte absolutista con una burocracia técnica y racional.<sup>8</sup> Sin embargo, este proceso sufrió una regresión con motivo del descubrimiento de los territorios americanos ya que en los primeros años la soberanía de estas tierras recayó en manos de los descubridores y sus descendientes. Para cuando la corona decidió "recuperar" la soberanía de los nuevos territorios debió adoptar una política de venta y concesión de cargos públicos, la cual si bien le dio coherencia institucional a la empresa colonizadora, también se convirtió en uno de los elementos más nocivos de la administración colonial de las Indias. Para finales del siglo XVI existía plena conciencia por parte de la corona de que no era conveniente limitar el poder de esta burocracia, aun y cuando estuviera en sus manos hacerlo. El resultado de esto fue la desconfianza de la corona hacia las autoridades virreinales; desconfianza que emanaba y a la vez fomentaba el desempeño relativamente autónomo de los funcionarios coloniales. Y fue precisamente la relativa autonomía con la que operaban los virreyes lo que nos permite afirmar que ya desde los primeros años esta institución, la virreinal, tuvo en las Indias un carácter "netamente estatal", como lo señala José María Ots Capdequí:

Fueron los primeros virreyes, como encarnación suprema del Estado español en las Indias, altos funcionarios que gozaban de un complejo de atribuciones hasta entonces nunca igualadas. Como un alter ego, hablaban de ellos los monarcas. La

---

<sup>8</sup> OTS CAPDEQUÍ, 1941, p. 44.

inmensidad de las distancias, la dificultad de las comunicaciones con la Metrópoli y la urgencia de múltiples problemas a resolver obligaban a los virreyes a decidir por sí y ante sí, en muchos casos, sin plantear siquiera la cuestión a los altos organismos del gobierno radicados en España.

El virrey contaba con casi absoluta autonomía en el ejercicio de su cargo, pues su autoridad abarcaba todos los aspectos de la vida pública: judiciales, fiscales y eclesiásticos, del territorio indiano. Este poder casi absoluto lo ejercía de manera centralizada y con un aparato burocrático integrado formado por corregidores, alcaldes mayores, juntas, oidores y oficiales de la Real Hacienda.<sup>9</sup>

Pero si bien el poder de los virreyes no era limitado por la corona por razones de conveniencia, sí era celosamente vigilado y reglamentado a través de las "visitas", los juicios de residencia y las instrucciones. Por otro lado, durante el siglo XVII, la suprema autoridad virreinal tuvo que enfrentarse al hecho de que buena parte de sus subordinados fueran designados por la Corona y con comunicación directa con el Consejo de Indias.<sup>10</sup> Tal era el caso de la Audiencia de México, que si bien actuaba como un cuerpo asesor del virrey, durante los disturbios del siglo XVII evidenció su poca disposición de someterse a la suprema autoridad del virreinato.<sup>11</sup> Otro ejemplo de ello se dio en 1662 cuando con motivo de la visita que el virrey conde de Baños emprendió a la Real Caja de Zacatecas, la Audiencia de Guadalajara negó la validez de la

---

<sup>9</sup> OTS CAPDEQUÍ, 1941, pp. 59-61; MURO OREJÓN, 1989, pp. 175-179.

<sup>10</sup> PHELAN, 1960, pp. 51-52.

<sup>11</sup> Cfr. ISRAEL, 1980, pp. 143, 184, 201, 265.

comisión pues, señalaba, competía a este tribunal la inspección de las autoridades de este distrito; ante la protesta de la Audiencia, el virrey no mostró resistencia y suspendió la visita.<sup>12</sup> Ambos ejemplos nos sugieren el hecho de que durante este siglo la institución virreinal paulatinamente fue perdiendo su poder centralizador hacia el interior de la Nueva España.

También es probable que la relativa pérdida de autoridad por parte de los virreyes haya sido un reflejo de la debilidad del Estado español. Ésta se manifestó particularmente durante la segunda mitad del siglo XVII cuando la monarquía española evidenció su incapacidad para consolidar el establecimiento de una autoridad central. Por una parte, a pesar de que hacia el interior del espacio colonial los virreyes eran cuestionados por otras instituciones locales, el poder de la corona no estaba totalmente centralizado, pues al menos en una ocasión la suprema autoridad colonial desobedeció incluso las disposiciones del visitador.<sup>13</sup> Por otro lado, ya para finales del siglo XVII el Estado español había perdido buena parte del control de la burocracia pues, al menos en el caso de la Real Hacienda, ésta se hallaba formada por un sistema

---

<sup>12</sup> BAKEWELL, 1971, pp. 124-125.

<sup>13</sup> Con motivo de los disturbios ocurridos en la ciudad de México en enero de 1624, la corona envió al visitador Hernán Carrillo para que evaluara la situación. Después de varias indagaciones, Carrillo acusó al virrey Cerralvo de corrupción. En respuesta, Cerralvo "ordenó al visitador que pusiera fin a sus actividades y se preparara a partir para España... Carrillo no tuvo más remedio que someterse a la voluntad del virrey". ISRAEL, 1980, p. 178. Cabe aclarar que el visitador asumía todas las funciones virreinales menos la personal e intransferible de ser alter ego del monarca. MURO OREJÓN, 1989, P. 180.

mixto de administración financiera pública y privada que, además de restarle poder a la corona, resultaba considerablemente costoso, tanto desde el punto de vista financiero como de equidad.<sup>14</sup> Así, quizá con el deseo de tener un flujo constante de ingresos fiscales, durante los primeros dos siglos de dominación española, la corona, no obstante los intentos por erigirse en poder absoluto sobre el imperio, prefirió no ocuparse enteramente de la administración fiscal colonial por lo que, en abierta contradicción a su política imperial, arrendó impuestos y vendió posiciones política y económicamente atractivas. El resultado en Nueva España fue un aparato fiscal con características propias, las cuales describiremos a continuación.

#### 1.2. Las características de la Real Hacienda durante los siglos XVI y XVII.

Podría afirmarse que el desarrollo del sistema fiscal novohispano, relativamente autónomo y centralizado, obedeció a un proceso histórico e ideológico propio de la evolución del imperio español. Así, las características de la fiscalidad novohispana surgieron, en primer término, de una sucesión de coyunturas históricas, y en segundo de las condiciones del Estado patrimonial español.

En su estudio sobre la administración fiscal novohispana del siglo XVI, Ismael Sánchez Bella señala que con el objeto de defender la fe católica, el imperio español basó sus empresas

---

<sup>14</sup> Cfr. WEBBER Y WILDAVSKY, 1986, pp. 230-235.

europas y africanas en las riquezas provenientes de las Indias.<sup>15</sup> Para ello, poco después de su descubrimiento las autoridades del imperio vieron la necesidad de formar un aparato administrativo que a la vez que proporcionara los medios necesarios para la defensa de la fe, se adecuara al ritmo de expansión de los nuevos territorios.

Los primeros funcionarios de la Real Hacienda novohispana llegaron con los conquistadores, y era tal el control que los monarcas españoles deseaban tener sobre el erario del nuevo territorio que los expedicionarios siempre iban acompañados por un oficial real que se encargaba de recaudar el quinto de todo lo que, en cuestión de metales, pasara a manos de los caudillos. Apunta Sánchez Bella que el esfuerzo de la hacienda castellana por extraer lo que le correspondía fue notable:

Causa admiración ver cómo inmediatamente que se pone pie en un territorio, surge con los Oficiales Reales una organización administrativa, que se desenvuelve y funciona eficazmente, aun en medio de las circunstancias más difíciles. La misma admiración causa ver los libros mayores de hacienda ... con cuentas que se remontan al mismo año o al siguiente de haberse descubierto y conquistado un territorio.<sup>16</sup>

La estructura administrativa de la Real Hacienda creció al igual que sus ingresos. Por una parte, en 1501 el rey nombró nuevos funcionarios del tesoro indiano: contador, tesorero, factor y veedor, cargos que en fecha tan temprana apuntaban ya a una especialización. Por otro lado, dos años después, y en atención a que el comercio era la primera gran fuente de recursos fiscales, se

---

<sup>15</sup> SÁNCHEZ BELLA, 1990, p. 1.

<sup>16</sup> SÁNCHEZ BELLA, 1990, p. 20.

creó la Casa de Contratación de Sevilla. Pero la administración de los vastos territorios indianos exigía de un aparato aún más especializado; así, en 1524 se creó el Consejo de Indias que se encargaría del control y nombramiento de los funcionarios de la hacienda indiana así como de la revisión de cuentas, visitas, residencias, etcétera. El Consejo de Indias atendió los asuntos hacendísticos de los territorios americanos durante buena parte de los siguientes dos siglos.<sup>17</sup>

Conforme avanzaba el siglo, el incremento de los ingresos fiscales hizo necesaria la adecuación de la estructura administrativa de la Real Hacienda. Por una parte, la importancia que adquirieron las actividades comerciales y mineras en algunos puntos de las Indias llevó a la creación de las primeras cajas reales. Así, en la Nueva España, después del establecimiento de la real caja de México en 1521, vino el de la de Veracruz (1531), Mérida (1540), Guadalajara (1543) y Zacatecas (1552).<sup>18</sup> Por otro lado, la creciente atención que los Oficiales Reales pusieron a la recaudación de impuestos originados en la minería --lo que en cierta forma obviaba la labor de los factores-- así como la insuficiencia de los recursos para hacer frente al gasto en sueldos, dio pie para que en 1563 se eliminaran los cargos de

---

<sup>17</sup> En 1557, con motivo de la reorganización de la hacienda imperial emprendida por Felipe II, las atribuciones fiscales del Consejo de Indias fueron transferidas a la Contaduría Mayor de Castilla. Esta reforma sólo duró hasta 1562 debido a las múltiples protestas del Consejo y a los abusos cometidos por los comisarios de la contaduría en el virreinato del Perú. SÁNCHEZ BELLA, 1990, pp. 13,15.

<sup>18</sup> TEPASKE Y KLEIN, 1988, pp. 14-15.

factor y veedor. A partir de entonces, la estructura de la Real Hacienda indiana se basaría en los dos Oficiales Reales restantes, ésta perduraría durante el resto del periodo colonial.<sup>19</sup>

La labor de los primeros virreyes de la Nueva España fue fundamental para el desarrollo de la estructura administrativa de la Real Hacienda. Por una parte, sorprende que ya desde 1535 ésta se hallara en tal desorden que el nuevo virrey Antonio de Mendoza se vio obligado a aplicar severas medidas para evitar los continuos fraudes. Por otro lado, Luis de Velasco también emprendió ciertas reformas de entre las que destaca su instrucción para el buen recaudo de la Real Hacienda, mientras que en la década de los setenta, Martín Enríquez se encargaba de la implantación del derecho de alcabala.<sup>20</sup> Estos cambios quizá fueron un reflejo del deseo de la corona de adecuar el erario novohispano al funcionamiento administrativo imperial, como expresaba por aquellos años Felipe II:

Y dado que los reinos de Castilla y las Indias pertenecen a una corona y sus leyes y manera de gobierno deben, por tanto, ser tan semejantes como sea posible, los miembros de nuestro consejo tratarán, en las leyes e instituciones que puedan establecer (ordenaren) para esos estados, reducir la forma y manera de su gobierno al estilo y orden mediante el cual son gobernados los reinos de Castilla y León en la medida en que lo permita la diversidad y diferencia de las tierras y las personas.<sup>21</sup>

Pero a pesar de las afirmaciones del monarca, la distancia que

---

<sup>19</sup> SÁNCHEZ BELLA, 1990, pp. 28-29.

<sup>20</sup> SÁNCHEZ BELLA, 1990, p. 38.

<sup>21</sup> Citado en HARING, 1990, p. 17.

mediaba entre la metrópoli y las Indias, y la tendencia de los funcionarios virreinales a actuar con cierto grado de independencia con respecto a las autoridades centrales, orillaba a estos últimos a actuar en forma colegiada. Así, a mediados de siglo, y con motivo del asesinato del virrey del Perú, las autoridades fiscales de ese reino decidieron reunirse con cierta periodicidad para tratar los asuntos más urgentes relacionados con el funcionamiento del erario. Estas Juntas de Hacienda fueron consideradas como convenientes por el Consejo de Indias y poco tiempo después se hicieron extensivas al virreinato de la Nueva España, "encareciéndose a partir de entonces en las instrucciones a los virreyes que las continuaran 'por ser de mucha importancia y que ponía en cuidado a los Oficiales Reales para que procedieran como debían' ".<sup>22</sup> El apoyo que el Consejo de Indias dio a la iniciativa de los funcionarios coloniales obedecía a una estrategia de la corona española en donde se fomentaba la ambigüedad entre varias agencias gubernamentales, como si deliberadamente se propiciara el traslape de funciones para evitar que los funcionarios adquirieran prestigio personal o intervinieran en prácticas fraudulentas.<sup>23</sup>

Y fue quizá como consecuencia del deseo de implantar un aparato fiscalizador eficiente en las Indias, que en 1605 se crearon los tribunales de cuentas de México, Los Reyes y Santa Fe. La creación de este organismo, solicitada a la corona desde 1554 por los oficiales de la Real Caja de México, seguía la línea de la

---

<sup>22</sup> SÁNCHEZ BELLA, 1990, p. 202.

<sup>23</sup> HARING, 1990, 162-163.

Contaduría Mayor de Cuentas de Castilla y se encargaba, entre otras cosas, de cobrar los adeudos fiscales atrasados. Si bien la Contaduría de Cuentas no era otra cosa que un tribunal fiscal dependiente de la Audiencia, desde sus inicios se le consideró como el organismo intermedio entre la administración hacendística central y los Oficiales Reales. De acuerdo con la periodización expuesta por Sánchez Bella en su estudio sobre las instituciones financieras de las Indias, la creación del Tribunal de Cuentas en 1605 vino a marcar el final de la etapa formativa de la Real Hacienda indiana.<sup>24</sup> A partir de entonces, y hasta la creación de la Superintendencia de Ejército y Real Hacienda, el erario virreinal mantendría, en lo general, la estructura administrativa descrita en el Gráfica 1.

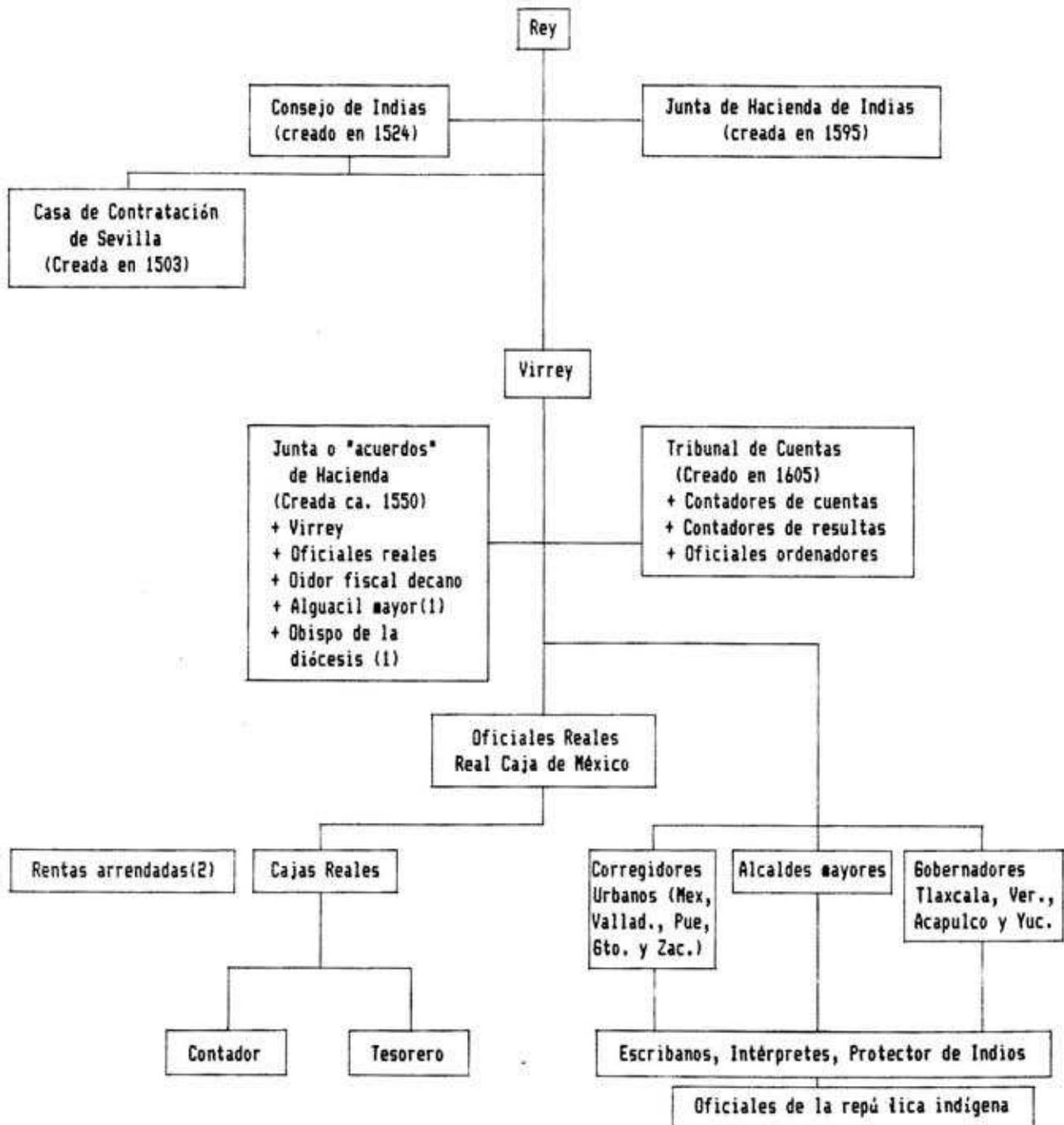
Durante el siglo XVII la Real Hacienda novohispana fue el receptáculo de las modificaciones administrativas y fiscales que experimentó la fiscalidad metropolitana. Al respecto, cabe comentar sobre las características de la fiscalidad castellana y americana del siglo XVII. En primer lugar, se hallaba dividida en dos: la hacienda de la corona y la hacienda del reino de Castilla. Desde el punto de vista de los ingresos fiscales, la hacienda del reino tenía la facultad de votar los servicios. Este ingreso extraordinario se concedía a la corona con el objeto de "suplir las flagrantes carencias que presentaba el sistema fiscal". La votación de los servicios la realizaban las Cortes de Castilla, convocadas

---

<sup>24</sup> SÁNCHEZ BELLA, 1990, pp. 6,68.

GRAFICA 1

LA ADMINISTRACION FINANCIERA DE LA NUEVA ESPAÑA  
(Siglo XVII)



(1) No eran obligatoriamente miembros.

(2) Los arrendadores de rentas sólo respondían a las autoridades fiscales en lo relacionado al pago del arrendamiento. En pocas ocasiones, y más durante el siglo XVIII, los arrendadores debieron responder por la aplicación de cargas excesivas.

con ese objeto por el rey.<sup>25</sup> Sobre el procedimiento para la aprobación de los servicios, Artola señala:

Apenas reunidas las Cortes, el rey... dirige a los procuradores un discurso en el que tras exponer el estado de la monarquía ...solicita la aprobación de un servicio tan abundante como lo permitiesen las circunstancias económicas...Los procuradores discuten la cantidad y proponen qué instrumentos fiscales se aplicarán para recaudar el servicio, instrumentos que, habitualmente, consisten en impuestos sobre el consumo, nuevas tasas o incremento de las antiguas y, en última instancia, repartimientos. Si la cantidad y condiciones son estimadas aceptables por la corona ... se acepta el servicio y se otorga mediante las oportunas cédulas reales, la facultad de establecer las cargas propuestas.<sup>26</sup>

La hacienda de la corona consistía en aquello que se consideraba "patrimonio real", de manera que sus facultades en materia fiscal eran muy limitadas "y nada más lejos de la realidad que la idea de una capacidad indefinida para crear impuestos". Y efectivamente así era, pues de la corona eran los impuestos, los estancos y las rentas eclesiásticas.<sup>27</sup> Sin embargo, durante el siglo XVII las capacidades de la corona para tener un mayor control sobre sus finanzas fueron incrementándose paulatinamente. Por una parte, debido a la falta de un mínimo aparato institucional, la corona recurrió a todo tipo de medidas para asegurar una corriente constante de ingresos. De entre éstas destacan los arrendamientos

---

<sup>25</sup> Las Cortes del Antiguo Régimen acusaban una diferencia notoria con respecto a las del siglo XIX pues éstas trataban de controlar al ejecutivo mientras que aquéllas preferían no participar en la gestión gubernamental, "ante el riesgo de tener que contribuir a su financiación". ARTOLA, 1982, p. 29.

<sup>26</sup> ARTOLA, 1982, pp. 29-30.

<sup>27</sup> ARTOLA, 1982, p. 27.

sucesivos y los encabezamientos de los derechos de alcabalas.<sup>28</sup> Por otro lado, a petición de la corona, en la primera mitad del siglo XVII las Cortes castellanas autorizaron nuevas fuentes de ingreso --como el estanco del tabaco y el papel sellado-- que con el tiempo pasaron a formar parte permanente de las rentas de la corona, como lo señala Miguel Artola:

El proceso de creación de impuestos reales permite comprobar cómo, por encima de cualquier formulación teórica, en cuanto de las facultades --derechos y regalías del monarca--, no se dictó en la época de los Austrias ninguna medida fiscal, creadora de impuestos, que no hubiese sido autorizada por las Cortes. Es más, hemos podido observar cómo la mayor parte de los nuevos impuestos se introdujeron como contribuciones del reino para el pago de los servicios y sólo la aceptación explícita o tácita de las Cortes, llevó a cambiar su naturaleza.<sup>29</sup>

En segundo lugar, y atendiendo a las palabras de Felipe II arriba citadas, la Real Hacienda indiana era propiedad de la corona de Castilla, de manera que la aprobación de los nuevos gravámenes no requería de la anuencia directa de las Cortes. En este sentido, en la Nueva España no eran necesarios los servicios, pues en el caso de requerir un nueva fuente de ingresos, es probable que sólo se emprendiera la política fiscal (ordinaria o extraordinaria) correspondiente. Esta afirmación sugiere que cualquier gravamen que

---

<sup>28</sup> El arrendamiento consistía en ceder al arrendatario el derecho de cobrar el impuesto a cambio de una cantidad fija, pagadera periódicamente. El encabezamiento era la "subrogación temporal del derecho fiscal [a favor del reino], a cambio de una aportación determinada que [éste] se cuidará de realizar por la vía del repartimiento, a no ser que se vea forzado a usar del arrendamiento en aquellos lugares que se nieguen a encabezarse." ARTOLA, 1982, pp. 40-43.

<sup>29</sup> ARTOLA, 1982, p. 105.

autorizaban las Cortes castellanas simplemente se transfería a las Indias (como si éstas se trataran de un apéndice del reino de Castilla) y que cualquier exacción adicional, aunque sólo fuera a aplicarse en los territorios americanos, únicamente exigía de la autorización de este cuerpo si se aplicaban en territorio castellano. Desafortunadamente, aún no se puede concluir al respecto, pues las órdenes fiscales, independientemente de si habían sido o no votadas en las Cortes, llegaban al virreinato en forma de Cédulas Reales. Esto último nos imposibilita afirmar categóricamente que los ingresos fiscales de la Nueva España eran también aprobados por las Cortes castellanas.

Aunque las figuras fiscales novohispanas provenían de Castilla, aquí sufrieron las modificaciones propias del "conflicto de intereses, de las ambiciones desmedidas y del espíritu individualista y rebelde de la sociedad colonial".<sup>30</sup> Adicionalmente, el desorden que experimentó la hacienda castellana durante el siglo XVII se vio reflejado en la hacienda novohispana. Este desorden, resultado de una política exterior dispendiosa, obligaría al erario peninsular a recurrir a una serie de medidas que, en el ámbito administrativo, vendrían a complicar la maquinaria fiscal del imperio. Por una parte, la corona recurrió con mayor medida a la práctica de fabricar dinero y echar mano de los caudales que no le pertenecían, como comenta Domínguez Ortíz:

...a causa de las crecientes necesidades de dinero impuestas por nuestros compromisos políticos en Centroeuropa; ...el

---

<sup>30</sup> HARING, 1990, p. 150.

Consejo de Hacienda, después de repetir que todo estaba gastado y consumido, avisó que, de no querer anticipar los hombres de negocios el millón y medio suplementario, sólo quedaban dos arbitrios inmediatos para procurarse dinero, ambos muy dañosos: continuar labrando moneda de vellón o incautarse de la octava parte del oro y plata en pasta de la última flota detenida en la Casa de Contratación.<sup>31</sup>

Al parecer, ninguna de estas dos nocivas prácticas se aplicó durante el siglo XVII en Nueva España. Sin embargo, revelan las necesidades de política exterior del imperio, las cuales sin duda hicieron necesario que se recurriera a medidas descentralizadoras con el fin de obtener recursos adicionales.

Para los primeros años del siglo XVII la Real Hacienda colonial se hallaba en condiciones desastrosas debido a la corrupción e ineptitud de los funcionarios encargados del cobro de los impuestos, en particular los corregidores. Jonathan Israel nos señala que ya desde la década de los ochenta del siglo XVI, Felipe II se preocupaba por la corrupción de las ramas administrativas novohispanas, lo que había resultado en la visita general de Pedro Moya de Contreras y en su designación posterior como virrey, con lo cual "se intensificó la eliminación de funcionarios corrompidos y toda la administración del virreinato de México fue sometida a una disciplina total y rigurosa". Años después, sin embargo, con el ascenso al trono de Felipe III, la situación volvió a deteriorarse hasta el grado que en 1608 el visitador Landeros de Velasco informaba al Consejo de Indias:

Aunque no soy profeta, tengo por cierto ser imposible

---

<sup>31</sup> DOMÍNGUEZ ORTÍZ, 1960, pp. 8-9.

conservarse esta tierra mucho tiempo no habiendo mejor gobierno y administración de justicia del que ahora hay, y cuando se ha tratado de hacer desagüe de esta laguna para que esta ciudad no se pierda, he dicho que todos los desagües del mundo, como no sean de vicios y pecados y de injusticias y mal gobierno, no serán bastantes a conservar esta ciudad en el ser y estado en que ahora se halla.<sup>32</sup>

Y a pesar de las reformas que pocos años después el Marqués de Gelves impuso sobre la administración colonial, las insurrecciones de la década de los veinte y las inundaciones de la ciudad de México, así como los consecuentes vaivenes políticos, de nueva cuenta evidenciaron las dificultades del gobierno central para sanear la administración en el virreinato de la Nueva España.

En el ámbito fiscal los problemas eran aún más evidentes pues había que hacer frente a los gastos del imperio así como a una creciente administración virreinal, la cual por aquellos años acusaba un incremento moderado debido a la necesidad de vigilar los nuevos asientos tales como los de naipes, alcabalas y otros impuestos menores, así como por las exigencias administrativas que imponía el establecimiento de nuevos ramos de ingreso fiscal como el de pulperías, real desagüe de Huehuetoca, la distribución de los azogues por parte de las autoridades virreinales, el estanco de cordobanes, etcétera.<sup>33</sup> Asimismo, también requerían de una mayor administración las actividades relacionadas con los preparativos para la exploración de las costas del Pacífico y el establecimiento

---

<sup>32</sup> ISRAEL, 1980, pp. 28-29, 45, 142, 184.

<sup>33</sup> YÁÑEZ RUÍZ, 1958, vol. 1, pp. 110, 127, 133, 136.

de nuevas Cajas Reales.<sup>34</sup>

Así, para aumentar los recursos, y en una estrategia similar a la que por aquellos años se aplicaba en la Península, las autoridades virreinales se dieron a la tarea de vender cargos y de arrendar, encabezar y asentar ramos de ingreso fiscal. Por ejemplo, en 1596, la ciudad de México obtuvo el encabezamiento de las alcabalas, el cual fue transferido al Consulado de Comerciantes en 1644. En 1657 se arrendaron los ramos de plomo, estaño, alumbres y cobre y lo mismo sucedió en 1669 con el ramo de pulques.<sup>35</sup> Por su parte, la venta de oficios, que por sus características representaba una ganancia sustancial para los compradores, también proporcionaba recursos seguros a la Real Hacienda.

Aún es necesario un estudio sobre cómo funcionaba el régimen de los asientos en la Nueva España; sin embargo, no sería descabellado pensar que éstos operaban de manera similar a los peninsulares. El asiento era un contrato celebrado entre la corona y un particular mediante el cual éste se comprometía a entregar una cantidad en un lugar y fecha determinada a cambio del privilegio de hacer uso de los ingresos provenientes de alguna renta real para su propio beneficio.<sup>36</sup> Tal es el caso de la Tesorería General de la Santa Cruzada, una de las rentas más importantes de la corona tanto por su cuantía como por la relativa facilidad que ofrecía la

---

<sup>34</sup> CUELLO MARTINELL, 1965, pp. 49-50; BORAH, 1982, p. 74; THURMAN, 1963, p. 65; TEPASKE Y KLEIN, 1988, p. 15.

<sup>35</sup> YÁÑEZ RUÍZ. 1958, vol 1, pp. 96-97, 124, 134.

<sup>36</sup> DOMÍNGUEZ ORTÍZ, 1960, p. 98.

recaudación de este gravamen y con la ventaja adicional de que se pagaba en reales de plata. El cargo de Tesorero de Santa Cruzada fue asentado hacia 1618 por el comerciante Simón Enríquez, lo cual le brindaba la oportunidad de prestar dinero contante en una economía con grave escasez de numerario. Los beneficios que se obtenían de esta transacción sin duda eran considerables, como lo señalaba un Bartolomé de Tapia en 1621:

En esta Nueva España [hay] dos [sic] tesoreros de la Santa Cruzada, que dentro de pocos días será toda la hacienda de los vasallos de S.M. suya, y es que son tantas la preeminencias que tienen, que hacen gran daño a las repúblicas como es verdad; en esta tierra se pagan las bulas de contado y no fiado, porque los indios y negros y españoles dan el dinero luego, y los dichos comisarios los reducen y emplean en novillo y en pipas de vino, en marcadurías y luego al tiempo de el cobrar llevan cobradores, tratando que es hacienda de la Santa Cruzada, y mientras que estos no son sino intereses de ladrones para chupar la tierra ... y están aunados a esta maldad, siendo ayer hombres de humildes oficios y hoy se quieren alzar con toda la hacienda...

Y así como la tesorería de la Santa Cruzada pasó a manos de un particular, otros cargos fueron vendidos mediante pública almoneda al mejor postor, independientemente de las habilidades de éste para las tareas propias del cargo.<sup>37</sup>

Quizá el problema más acuciante de aquellos años era la corrupción de los corregidores. En el aspecto fiscal estos funcionarios se encargaban de recaudar el tributo indígena, que durante el siglo XVII llegó a representar hasta el 15% del total de los ingresos de la Real Hacienda. Independientemente de las relaciones con los indígenas y los criollos, los corregidores sin

---

<sup>37</sup> DE LA PEÑA, 1983, pp. 124-127.

duda actuaban más en su propio interés que en el de la Real Hacienda, pues se dedicaban a comerciar con los indios y a mantener los lazos de fidelidad política con las autoridades virreinales las cuales en no pocas ocasiones actuaban de acuerdo con las condiciones locales sin obedecer las disposiciones del centro. En este sentido, la administración fiscal en el siglo XVII muestra las características de flexibilidad expuestas por Phelan. Por una parte, las autoridades coloniales, específicamente el virrey, se hallaban rígidamente limitadas en su jurisdicción por otros funcionarios designados por la corona (audiencia, oficiales de la Real Hacienda y funcionarios eclesiásticos) que actuaban de manera independiente. Por otro lado, las dimensiones del cuerpo de legislación española y la distancia geográfica también limitaban el rango de acción de los virreyes. Así, estos funcionarios, apoyándose en las alianzas de los corregidores, aplicaron su política de manera discrecional, la cual en ocasiones tendió a favorecer más a sus aliados que a la Real Hacienda.<sup>38</sup>

Los corregidores eran funcionarios españoles encargados de ejercer justicia, recaudar los tributos indígenas y guardar los fondos comunitarios en aquellas localidades en donde no había Oficiales Reales.<sup>39</sup> La disponibilidad de contar con tales fondos,

---

<sup>38</sup> PHELAN, 1960, pp. 57-61; ISRAEL, 1980, pp. 45-46.

<sup>39</sup> Los bienes de comunidad eran un fondo especial al que contribuían todos los vecinos de un pueblo. Se formaba de lo que sobraba después del pago del tributo así como de los ingresos provenientes por la renta o venta de tierras y otros inmuebles otorgados a los pueblos por merced. Su objeto era satisfacer algunas necesidades de la comunidad. MOLINA RUÍZ, 1983, p. 5.

que con el paso de tiempo crecieron hasta adquirir una magnitud importante, permitía a los corregidores utilizarlos como capital privado, de manera que con los años el cargo era cada vez más codiciado.<sup>40</sup> Esta situación, aunque deshonesto a los ojos de la corona, era aprovechada por esta última para hacer frente a sus gastos administrativos como lo señala Jonathan Israel:

...el Estado --incapaz de pagar a sus servidores salarios suficientes-- vendía los empleos, en virtud de las ganancias casi ilícitas que de ellos se obtenía. Y en las circunstancias de la época, no era posible sostener de otra manera a la burocracia; pues, como observó el virrey marqués de Cerralvo, mientras los corregidores recibieran salarios miserables de doscientos o trescientos pesos anuales, nadie podía esperar nada de ellos, excepto que se aprovecharan de su posición.

Por otro lado, salvo contadas excepciones, durante el siglo XVII los virreyes designaban a los corregidores en la mayoría de las ciudades de la Nueva España ante la aparente indiferencia del Consejo de Indias. Aparente, pues este cuerpo colegiado reconocía que las alianzas políticas del virrey eran la base de su autoridad y la limitación de ésta podía socavar los cimientos de todo el edificio de la administración virreinal.<sup>41</sup> Pero el hecho de que el Consejo de Indias se rehusara a actuar en contra de la corrupción virreinal no implicaba que no se hicieran intentos para corregir las irregularidades. A lo largo del siglo XVII varios virreyes lo intentaron, aunque con resultados transitorios. En 1621 el marqués de Gelves impuso sanciones disciplinarias a corregidores y otros

---

<sup>40</sup> HARING, 1990, p. 231-232.

<sup>41</sup> ISRAEL, 1980, pp. 44-46.

funcionarios, acciones que con su destitución pocos años después se vieron revertidas y "la corrupción oficial pronto volvió a enseñorearse de toda la administración". Años después, hacia 1640, Palafox volvió a arremeter en contra de los corregidores, con poco éxito debido en parte a lo efímero de su administración. Una década después, el duque de Albuquerque consiguió elevar las rentas de la corona al establecer un mayor control fiscal y eliminar a los corregidores del repartimiento de azogues para la minería. El resto de los virreyes, quizá con la excepción de Cadereita, se dio a la tarea de defraudar al fisco y de eludir los reglamentos reales.<sup>42</sup>

Con todo y que la venta de cargos y el arrendamiento y encabezamiento de algunas rentas públicas continuaron, las exigencias de la corona también siguieron un curso creciente. Ello obligó a las autoridades a adoptar una serie de medidas adicionales, pero igualmente nocivas, para extraer aún más excedentes de sus posesiones en Ultramar. Aún así, las remesas de plata de la Nueva España a la Península comenzaron a disminuir considerablemente. Esto se debió por una parte a que los costos de la administración y defensa colonial acusaron un aumento considerable, sobre todo después de 1620. Por otro lado, la caída del tesoro novohispano se debió también al descenso que las actividades mineras mostraron después de 1635, hecho que, aunado a la disminución de la población indígena, motivó a los mineros a que se dedicaran al trabajo de la tierra y a que intensificaran su

---

<sup>42</sup> ISRAEL, 1980, pp. 154, 218, 256, 274.

consumo de bienes locales.<sup>43</sup> Cabría agregar, por último, que las remesas novohispanas se redujeron por la creciente inseguridad de los mares, lo que obligaba a los habitantes de la colonia a invertir sus capitales en tierras novohispanas, como lo señala Lynch:

Es tentador atribuir la gran depresión del comercio americano al colapso de las economías coloniales. Pero fue la consecuencia de un cambio más que de un colapso. Si las colonias ya no alimentaban el comercio como lo habían hecho anteriormente, ello fue debido en gran parte a que estaban empleando su capital en el interior, en inversiones públicas y privadas...Aunque esto hubiera sido sólo un recurso temporal, revela en América buenas posibilidades de inversión y es una prueba de autonomía y vigor económicos.<sup>44</sup>

El desenvolvimiento de una economía más autónoma de los caprichos de las autoridades metropolitanas dio como resultado que la burocracia novohispana se convirtiera en un intermediario entre la soberanía imperial y los intereses locales. Esto implicaba un mayor gasto administrativo pues, por ejemplo, ahora la defensa corría a cargo de las autoridades y corporaciones locales,<sup>45</sup> mientras que la probable intensificación de las redes comerciales exigió de un mayor aparato administrativo recaudador.<sup>46</sup> En este sentido la maquinaria fiscal de la Nueva España dejaba mucho que desear, pues los vicios originados de la venta de cargos y de la cesión de las tareas recaudadoras a corporaciones limitaban la

---

<sup>43</sup> LYNCH, 1975, pp. 262-63.

<sup>44</sup> LYNCH, 1975, p. 272, [el subrayado es mío].

<sup>45</sup> LYNCH, 1975, pp. 280-81.

<sup>46</sup> Cfr. LYNCH, 1975, pp. 298-99; BAKEWELL, 1976, pp. 317-321.

capacidad fiscal de la Real Hacienda local.

### 1.3. Algunas causas administrativas de la decadencia de los ingresos fiscales a fines del siglo XVII.

Al parecer, salvo por algunos periodos reformistas, la Real Hacienda de la Nueva España siempre tuvo problemas para desempeñar labores administrativas siquiera medianamente eficientes. Ello se explica en parte porque esta institución se constituyó al estilo medieval. Desde sus inicios, la administración de la Real Hacienda castellana, y consecuentemente la novohispana, se caracterizó por la creación de ingresos destinada a cubrir gastos específicos. Este fenómeno, al parecer común a la mayoría de los erarios occidentales, operaba bajo ciertos principios, como lo señalan Webber y Wildavsky:

El acto de destinar ingresos específicos para un fin determinado ... fue una manera sencilla de administrar los recibos y desembolsos. En teoría, los cobradores de cada cuenta tenían la autoridad para recaudar legalmente un ingreso. Si se cobraba lo suficiente, los encargados estaban autorizados a pagar las deudas pendientes. Al igual que la técnica para administrar los recursos de un hogar, el acto de destinar ingresos específicos a un fin determinado funcionaba razonablemente bien si el ingreso era abundante (que no era probable), si las deudas eran limitadas (que era poco común), y si los encargados del ingreso no abusaban de él para financiar sus actividades personales (lo cual era virtualmente inaudito).<sup>47</sup>

Este tipo de erario funcionaba en la Nueva España desde sus inicios. En primer lugar, se tenía la costumbre de pagar a los acreedores del fisco antes que los gastos para lo cual se habían

---

<sup>47</sup> WEBBER Y WILDAVSKY, 1986, pp. 276-277.

creado los ingresos. Esta situación había sido denunciada por Palafox en 1642 al afirmar que las cajas reales primero pagaban a los particulares y después atendían las necesidades del reino, "cosa muy dañina y de que pueden resultar daños muy considerables, no tanto a la hacienda cuanto al estado y seguridad de algunas plazas que pueden perderse por negarles a ellas el socorro que se les concede a otros acreedores que menos importan y que no tienen igual derecho y necesidad".<sup>48</sup> En segundo lugar, a pesar de que en 1605 se había creado el Tribunal de Cuentas con el objeto de llevar a cabo una labor fiscalizadora más eficiente, el erario novohispano no sólo era acreedor de múltiples contribuyentes que no cumplían con sus obligaciones fiscales, sino que los mismos funcionarios virreinales hacían uso de los recursos de la Real Hacienda para sus propios negocios, lo que ocasionaba que no enviaran a tiempo los fondos recaudados. Esto último también lo denunciaba Palafox en 1642 al señalar que era necesario "hacer que los alcaldes mayores acudan con los tributos y alcabalas con gran puntualidad, castigando o premiando a los que en esto se descuidaren o cumplieren".<sup>49</sup>

El abuso de funcionarios y contribuyentes en contra del erario, característico del siglo XVII novohispano, se debió tanto a la incapacidad del Tribunal de Cuentas para desempeñar sus tareas fiscalizadoras, probablemente por falta de personal, como a los obstáculos que los virreyes oponían a éstas. En 1648, por ejemplo,

---

<sup>48</sup> LOS VIRREYES ESPAÑOLES EN AMÉRICA..., 1977, vol. 4, p. 64.

<sup>49</sup> LOS VIRREYES ESPAÑOLES EN AMÉRICA..., 1977, vol. 4, p. 65.

el marqués de Cadereita fue declarado culpable en su juicio de residencia de haber reprendido al Tribunal de Cuentas por el cobro del adeudo que la ciudad de México tenía con la Armada de Barlovento. Por otro lado, también es probable que las dificultades de la Real Hacienda novohispana en aquellos años se debieran a la incapacidad de los virreyes y sus funcionarios para comprender la operatividad de una institución por demás complicada. En el caso de Cadereita, ello quedó de manifiesto cuando, "sin seguridades ni fianzas", traspasó el impuesto de alcabalas de manos del Consulado a las de la ciudad de México, "por la poca inteligencia de los ministros que lo aconsejaron".<sup>50</sup> Aunque no se deben de soslayar la incompetencia y el abuso como factores importantes que explican la ineficiencia del erario novohispano en el siglo XVII, quizá lo fueron más la corrupción y la desobediencia de los funcionarios virreinales. Hemos hecho mención de las actividades un tanto deshonestas de los corregidores; sin embargo, cabe mencionar que también los virreyes participaban del botín que representaba la Real Hacienda. Si bien en su juicio de residencia no se le declaró culpable, en 1648 Cadereita fue acusado de hacer uso de los fondos públicos para sus vacaciones y de gastar dinero en las reparaciones del palacio "estando prohibido destinar renta para ellos".<sup>51</sup>

En todo caso, para finales del siglo XVII la situación del erario novohispano se hallaba en condiciones quizá peores que antes. De acuerdo con la "Relación" que el virrey Juan Ortega y

---

<sup>50</sup> LOS VIRREYES ESPAÑOLES EN AMÉRICA..., 1977, vol. 4, p. 64.

<sup>51</sup> LOS VIRREYES ESPAÑOLES EN AMÉRICA..., 1977, vol. 4, p. 19.

Montañés envió al Consejo de Indias en 1697, ni siquiera él sabía a cuánto ascendían los ingresos de la Real Hacienda. En primer lugar porque, con motivo de la difícil situación económica de esos años, no se podía determinar el monto de los tributos de indios, pues éstos morían en grandes cantidades o abandonaban su lugar de matrícula. En segundo término, porque los ingresos provenientes del almojarifazgo y la avería acusaban una inconstancia debido a la disminución del comercio. Al respecto, aunque refiriéndose a la primera mitad del siglo XVII, Guillermo Céspedes del Castillo señala que las dificultades para recaudar las averías y los almojarifazgos obedecían a que con motivo de la disminución del tráfico tranatlántico, era "necesario conceder a los mercaderes plazos y espera en la recaudación de impuestos y avería, porque se halla[ba]n sin dinero".<sup>52</sup> Por otro lado, Ortega y Montañés señalaba que sus limitaciones para poder realizar un estimado de los ingresos de ese año también se debían a que las recaudaciones por concepto de las Bulas de Santa Cruzada habían mostrado una disminución considerable, pues "[eran] menos las personas que la [sacaron] para valerse del bien de sus indulgencias". En cuanto a los oficios renunciables, el virrey apuntaba que su recaudación había disminuido por la muerte de los que los poseían o porque no había llegado la confirmación de España dentro del tiempo prescrito para ocupar un oficio de esta naturaleza.<sup>53</sup>

Por consiguiente, para finales del siglo XVII era difícil

---

<sup>52</sup> CÉSPEDES DEL CASTILLO, 1945, p. 651.

<sup>53</sup> LOS VIRREYES ESPAÑOLES EN AMÉRICA... 1977, vol. 4, p. 152.

estimar la cuantía de los ingresos de la Real Hacienda novohispana. Solamente se podía tener una idea más precisa en lo referente a los ramos arrendados y, como señalaba el virrey, "esto es por lo pronto, pues en cuanto termine el arrendamiento si no se hacen otros, será incierta la cantidad de sus productos respecto a que podrá acontecer subir o bajar como dependiente de administración y no de cantidad determinada".<sup>54</sup> Esta última afirmación muestra que las dificultades del erario novohispano no obedecían a una situación pasajera, como podría pensarse de las aseveraciones del mandatario sobre los impuestos de avería y almojarifazgos. Más bien se trataba de un serio problema estructural ocasionado por la nociva costumbre de ceder las fuentes de ingreso público cuando había quien pagara por ellas y de administrarlas cuando no.

El problema de los ramos arrendados no surgía tanto de la incapacidad de los asentistas para realizar los pagos a los que se comprometían como de los privilegios que este sistema implicaba; privilegios que, en combinación con un aparato burocrático fundado en la venta de cargos, resultaban en la aniquilación casi total de la fiscalidad. En los últimos años del siglo XVII, con motivo del pleito entre la familia del duque de Osorno y la del marqués de San Jorge por conservar el monopolio de tintes minerales en la Nueva España, salió a relucir el hecho de que el asentista original, Osorno, había fallado en el pago de los quintos reales y alcabalas desde el otorgamiento de la concesión en 1530.<sup>55</sup> El caso de la

---

<sup>54</sup> LOS VIRREYES ESPAÑOLES EN AMÉRICA..., 1977, vol. 4, p. 152.

<sup>55</sup> GIL-BERMEJO GARCÍA, 1984, p. 589.

renta de los tintes minerales resulta elocuente pues muestra que si bien se otorgaba al asentista el privilegio del cobro, ello no implicaba que se le eximía del pago de otros impuestos. Estos, en el caso que nos ocupa, no habían sido cobrados por los oficiales reales ya que al parecer sólo se preocupaban por cobrar lo correspondiente al asiento. La culpa, empero, no era sólo de los funcionarios del erario sino que se trataba de un problema originado en lo rudimentario de las finanzas públicas de la época. Para el caso del asiento de los tintes minerales, los títulos originales de concesión señalaban que debían pagarse los quintos, pero se dispensaba del pago de diezmos y chancillerías, lo cual daba lugar a casi cualquier interpretación.<sup>56</sup>

De todas formas, para 1696 el Consejo de Indias dispuso que se cobrara el adeudo pendiente. El resultado de esta disposición fue que "ni la audiencia ni el perdedor se ocuparon del asunto".<sup>57</sup> La aparente indiferencia de aquel tribunal pudo obedecer a varios factores, entre los que se encuentran la ineptitud, la corrupción, la deslealtad y la falta de comunicación.<sup>58</sup> Cualquiera que haya sido la causa, fue la Real Hacienda la que para finales del siglo XVII más resentía las consecuencias de sus errores pasados.

Pero el sistema de arrendamientos, tal y como funcionaba a finales del siglo XVII e inicios del XVIII, no sólo afectaba los

---

<sup>56</sup> GIL-BERMEJO GARCÍA, 1984, p. 581.

<sup>57</sup> GIL-BERMEJO GARCÍA, 1984, p. 589.

<sup>58</sup> CUELLO MARTINELL, 1965, p. 273; LOS VIRREYES ESPAÑOLES EN AMÉRICA..., 1977, vol. 4, p. 18.

ingresos que por derecho le correspondían a la Real Hacienda como resultado de los retrasos en el pago de las anualidades o por tener que aceptar una puja menor en la almoneda y así no tener que administrar la renta. También resultaba costoso desde el punto de vista de la eficiencia, pues a lo que gastaba el arrendador, habría que agregar el gasto en el que incurría la Real Hacienda por concepto de cobro, contabilización, vigilancia, almonedas, etcétera. En su mayoría, estas tareas, para el caso de la ciudad de México, eran desempeñadas por los oficiales reales, como lo señalaba Ortega y Montañés en su relación al Consejo de Indias:

Su administración y el cuidado de su cobranza es en la forma siguiente: la de los reales tributos, a cargo del contador general de ellos; la de las reales alcabalas, al de su contador general, [y] la de los asientos de la aduana, naipes, pulques, pólvora, reales novenos, mesadas, medias anatas, los pertenecientes a los oficios renunciables y los demás de estos efectos, es al cuidado de los oficiales reales de esta ciudad.<sup>59</sup>

Pero quizá lo que más costaba a la Real Hacienda del sistema de arrendamientos, y de esto sin duda se percataron posteriormente los funcionarios Borbones, era la pérdida de oportunidades de obtener otros recursos. Oportunidades que, bajo otra estructura, podría percibir esta institución; no sólo de manera directa sino a través de la creación de nuevas posibilidades impositivas. Según la concesión original al asiento de tintes minerales, el pago por arrendamiento otorgaba el privilegio de "vender, donar, cambiar y empeñar los tintes con toda libertad como cosa propia, y ningún

---

<sup>59</sup> LOS VIRREYES ESPAÑOLES EN AMÉRICA..., 1977, vol. 4, p. 153, [el subrayado es mío].

consejo ni persona particular podía entrometerse en la explotación y granjería".<sup>60</sup> Esto significaba que, debido al arrendamiento de esta actividad, la Real Hacienda no sólo perdía parte del producto de los ingresos, sino que también desaprovechaba las ganancias monopólicas de la explotación de tintes minerales, además de la oportunidad de fomentar esta actividad con el objeto de maximizar la recaudación.

Lo que sucedía con el estanco de los tintes minerales es tan sólo un ejemplo de las condiciones de la Real Hacienda novohispana de finales del siglo XVII. Fue a partir de las primeras décadas de la siguiente centuria cuando las características particulares de la Real Hacienda novohispana hicieron crisis, pues cuando el imperio necesitó de mayores ingresos se enfrentó con una institución inadecuada para sostener sus crecientes necesidades.

#### 1.4. Las necesidades del imperio.

Para finales del siglo XVII España se enfrentaba con la paradoja de ser un imperio con muchas y muy ricas colonias pero con serios problemas de índole financiera derivados en gran medida de la Guerra de los Treinta Años y de la incompetencia de los monarcas españoles. Estas dificultades se hicieron evidentes en el momento en que más exigencias fiscales tenía el imperio y cuando menos posibilidades tenía de modernizar su sistema fiscal. En algunos casos, la situación de la hacienda peninsular afectó a la Nueva España, pues era evidente que durante los años seiscientos ésta era

---

<sup>60</sup> GIL-BERMEJO GARCÍA, 1984, pp. 580-81.

una de las posesiones más importantes de los territorios españoles en Ultramar. Por una parte, el peso de los conflictos bélicos sin duda no fue ligero para la Nueva España, ya que como posesión de la corona castellana estaba obligada a soportar una parte de las cargas de ésta. Aun así, es muy probable que durante el siglo XVII las remisiones que la Real Hacienda novohispana hizo a la península (independientemente de que fueran o no recibidas) hayan acusado una sensible disminución. Ello debido en parte a que este reino tenía sus propias dificultades internas, tales como la rebelión indígena de Nueva Vizcaya (1616) y la de los indios de Nuevo México (1680), así como la pacificación de los tumultos de 1624 y 1692,<sup>61</sup> Asimismo, también es probable que se redujeran las remesas a la península ya que mediados de siglo el Caribe fue escenario de las agresiones británicas y francesas en contra del imperio. Así, en los intentos por recuperar la isla de Jamaica, fueron las cajas reales de la Nueva España las que pagaron las expediciones. Si bien el esfuerzo por recuperar Jamaica fracasó, el virreinato continuó haciendo gastos para la defensa en contra de las agresiones británicas; por ejemplo, a partir de 1662 los ingleses atacaron las fortificaciones de Santiago de Cuba, San Francisco de Campeche y Tabasco.<sup>62</sup> Años después, la situación no había cambiado; en 1683

---

<sup>61</sup> Cfr. RUBIO MAÑÉ, 1955, vol. 2, p. 151. La reducción de las remesas a la Península en buena parte también se debía a que las unidades de producción en la Nueva España lograron un nivel más alto de autosuficiencia. Para finales del siglo XVII la economía mexicana evidenció un cambio de estructura económica habiendo pasado de una economía minera a otra con una base más amplia. LYNCH, 1975, pp. 276-277, 198-199; BRADING, 1983, pp. 31-32.

<sup>62</sup> RUBIO MAÑÉ, 1955, vol. 2, pp. 92-98.

Veracruz fue víctima de una agresión bucanera que costó a la Real Hacienda novohispana 150 mil pesos, además de lo que los filibusteros confiscaron que en total sumaba poco más de 4 millones de pesos.<sup>63</sup>

Por otro lado, aunque no se tiene evidencia de que la emisión de la moneda de vellón tuviera repercusiones sensibles sobre la economía novohispana, la presión fiscal que la hacienda castellana ejerció sobre los contribuyentes novohispanos no fue de poca monta, aunque se dieron diferencias en su aplicación con respecto a lo que se hizo en la península. Por una parte, aunque no en los niveles de la madre patria, los habitantes de la Nueva España debían pagar fuertes gravámenes.<sup>64</sup> Prueba palpable de ello fue que a lo largo del siglo XVI los ingresos de la Real Caja de México se situaron en un nivel elevado, a pesar de las caídas del ciclo económico. Desde el punto de vista de todo el periodo de los años seiscientos, en las primeras décadas los ingresos fiscales mostraron incrementos para posteriormente estancarse en un nivel similar al punto máximo de éstas y de nuevo crecer a partir de 1670. Este comportamiento se puede observar en la Gráfica 2.

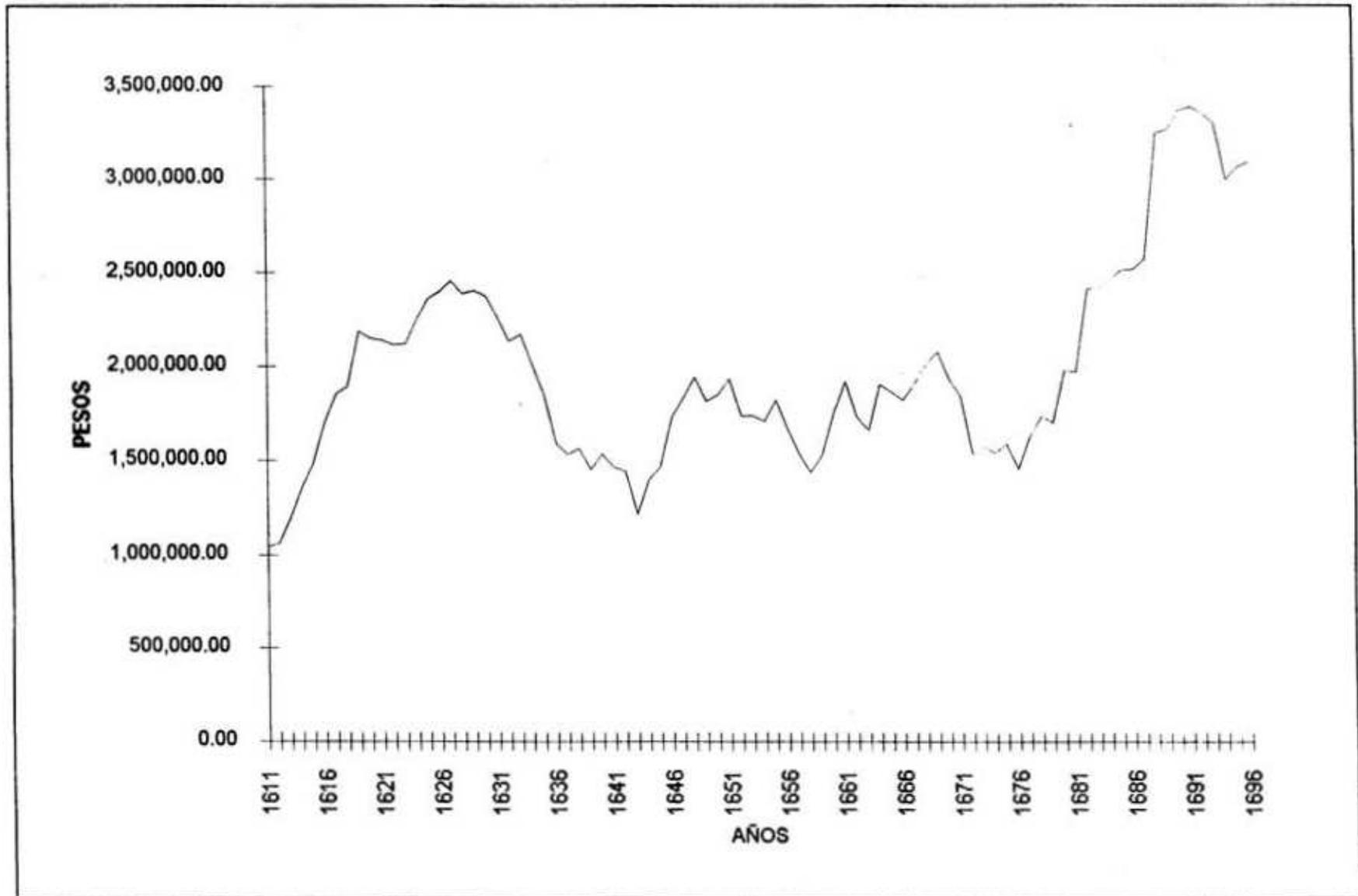
La explicación de los elevados ingresos fiscales novohispanos radica principalmente en la política de la corona española ante la inestabilidad bélica del continente europeo. Debido a las necesidades en este ámbito, a partir de 1621 los monarcas españoles adoptaron en México una serie de medidas fiscales y administrativas

---

<sup>63</sup> RUBIO MAÑÉ, 1955, vol. 2, p. 128.

<sup>64</sup> HARING, 1990, p. 363.

**GRAFICA 2**  
**INGRESOS DE LA REAL CAJA DE MEXICO S. XVII**



NOTA: Con el fin de evitar las irregularidades de la serie, se aplicaron promedios móviles de 12 años.

FUENTE: TePaske y Klein, 1986-1988.

orientadas al incremento en la recaudación de impuestos. La Gráfica 2 muestra lo acelerado del aumento en los ingresos fiscales producto de esta medida hasta aproximadamente 1635. Este primer periodo de auge en las recaudaciones correspondió a los virreinos de Gelvez y Cerralvo, en particular el primero quien se encargó de aplicar las medidas reformistas del Conde Duque de Olivares tendientes a reformar la corrupta administración americana y disciplinar más efectivamente a sus funcionarios.<sup>65</sup> Para 1635, durante la gestión de Cadereita, los ingresos de la Real Caja de México comenzaron a disminuir; aunque no puede afirmarse que la política llevada a cabo años antes se hubiera agotado para ese año, pues también este virrey era un "vigoroso cobrador de impuestos". Cadereita se encargó de elevar los derechos de alcabala para el sostenimiento de la Armada de Barlovento, "y agregó otros 400 mil pesos a la carga fiscal mexicana". Aún así, es probable que las tasas de crecimiento de la recaudación fiscal disminuyeran en parte como resultado de que "después de la caída de Olivares el impulso fiscal en México perdió parte de su intensidad" y en parte debido a la desorganización de la vida económica de la capital y al colapso de la minería de plata en Zacatecas, Nueva Vizcaya y Nueva Galicia.<sup>66</sup>

Lo que destaca de la evolución de los ingresos fiscales en la primera parte del siglo XVII es el incremento en la presión fiscal a los contribuyentes de la Nueva España. Esta mayor presión fiscal

---

<sup>65</sup> ISRAEL, 1980, p. 139-40.

<sup>66</sup> ISRAEL, 1987, pp. 134-137.

en parte se reflejó en los acontecimientos políticos que culminaron con el derrocamiento y renuncia de algunos virreyes. Por supuesto, la mayor presión fiscal, aunada a la prohibición del comercio mexicano con el Perú y a la reducción de los envíos de azogue a la Nueva España, no fue la única causa de la inestabilidad política que se dio en el virreinato entre 1620 y 1664. De todas formas, no deja de ser sugerente el hecho de que, ante una economía en declinamiento y una situación política inestable, el incremento en la recaudación sea reflejo de una mayor presión fiscal.

Para la segunda mitad del siglo se observa, primeramente, un decremento considerable en los ingresos de la Real Caja de México, mientras que para finales del periodo éstos registraron una recuperación sustancial. Así, en promedio, se puede afirmar que el incremento recaudatorio de la segunda mitad del siglo XVII fue moderado. No conocemos estudios que analicen la situación fiscal y política de este periodo de la historia de México. Sin embargo, algunos indicadores nos permiten explicar este crecimiento moderado. Por una parte, la minería de plata se recuperó y prueba de ello fue el establecimiento de las cajas reales de Guanajuato (1665) y Pachuca (1667); de hecho, la recaudación de derechos sobre la plata en estos dos reales mineros superó las expectativas de los funcionarios de la Real Hacienda. Este incremento refleja tanto un aumento en la producción de plata como en la efectividad de la administración fiscal, al establecer cajas reales para contener la evasión.<sup>67</sup> Por otro lado, tanto Sombrerete como Zacatecas

---

<sup>67</sup> BAKEWELL, 1971, p. 255.

mostraron un repunte considerable en la producción del metal blanco hasta 1690.<sup>68</sup>

En cuanto a las formas de recaudación, la Nueva España seguía casi al pie de la letra la misma política de su contraparte peninsular, con la variante de que la administración, a pesar de los esfuerzos de Gelves, Cerralvo, Cadereita y Albuquerque, obedecía más a los intereses locales que a los del imperio. En la Nueva España las autoridades virreinales se coludían con los intereses comerciales con el objeto de dotarlos de privilegios y así controlar políticamente a la disidencia, en particular los criollos. Estas alianzas se manifestaban mediante el arrendamiento de impuestos a grandes corporaciones; por ejemplo, el Consulado de Comerciantes de la ciudad de México se encargaba de la recaudación de las alcabalas en la región cercana a la capital. Esta corporación a su vez se hallaba coludida con los corregidores quienes, mediante el sistema de repartimientos y abusando de su autoridad civil, lucraban con el trabajo de los indígenas. Este sistema de alianzas con los poderosos de la colonia propiciaba el descuido y la corrupción de los funcionarios públicos, por lo que era evidente que la situación podía reformarse para extraer aún más contribuciones del espacio colonial.

Ciertamente podían extraerse más excedentes de la colonia, pues al parecer no era tanto lo que se remitía a España. De acuerdo con las cifras publicadas por Kamen, hacia finales de la década de los setenta del siglo XVII, los recursos de la Real Hacienda

---

<sup>68</sup> BAKEWELL, 1971, p. 267-69.

imperial eran los siguientes:

- + Alcabalas
- + Gabela de la sal
- + Impuestos sobre la lana
- + Servicios ordinarios y extraordinarios distribuidos entre los vecinos de Castilla
- + Papel sellado
- + Media Anata
- + Aranceles aduaneros (incluye los almojarifazgos)
- + Renta del tabaco
- + Millones (paquete fiscal creado en 1590 que gravaba los bienes de consumo, en particular los alimenticios)
- + Servicios extraordinarios
- + Ingresos eclesiásticos
- + Ingresos recaudados en otras partes de España
- + Los excedentes de las cajas reales americanas.<sup>69</sup>

Sin embargo, una buena parte de estos ingresos se hallaba hipotecada a los prestamistas de la corona, de manera que el erario sólo contaba con cantidades fijas de dinero las cuales se destinaban a financiar los pagos tanto hacia el interior de la Península como hacia el exterior, como lo muestra Gráfica 3.

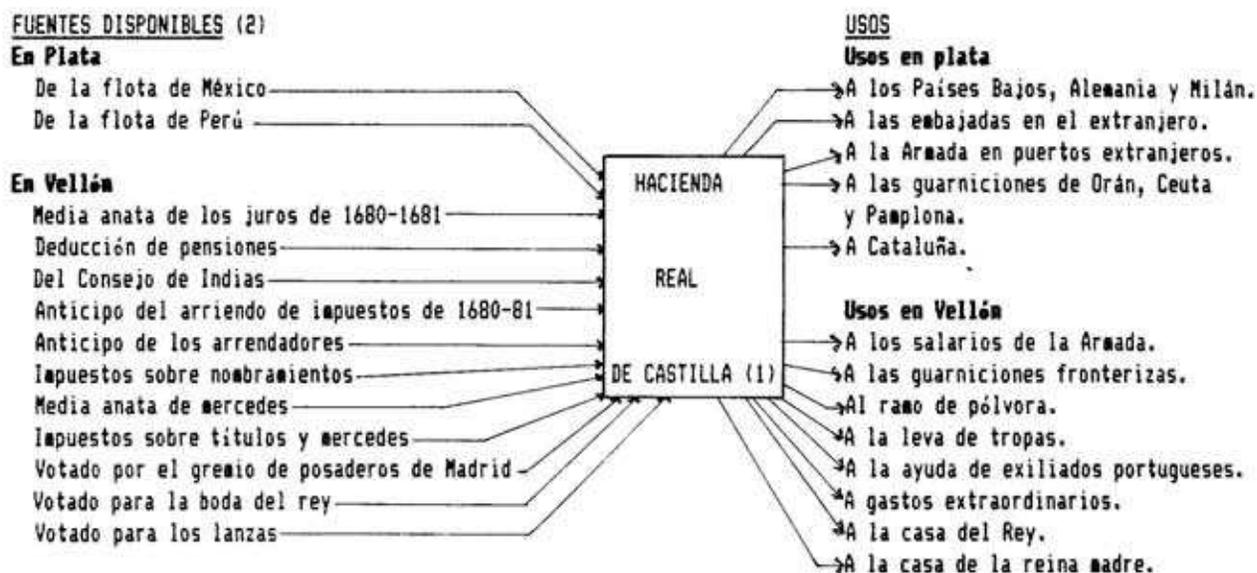
En esta gráfica vemos, por una parte, el grado de rigidez de los ingresos imperiales, pues los anticipos sobre el arrendamiento de impuestos ocupaban el segundo lugar en el total de ingresos de la corona (27.3%). Por otro lado, también del lado de las fuentes de recursos, la plata americana sólo contribuía con el 13.6%, de la cual la Nueva España aportaba el 10.7%. Si bien los ingresos disponibles en moneda de vellón eran suficientes para que la corona hiciera frente a sus gastos internos, el problema principal eran los pagos en el exterior, los cuales necesariamente debían hacerse con moneda de plata. En 1680, los ingresos de la corona sumaban 9.5

---

<sup>69</sup> KAMEN, 1981, pp. 564-64.

GRAFICA 3

FUENTES Y USOS DE LA REAL HACIENDA IMPERIAL  
1680



(1) Los ingresos sólo se contabilizaban, no ingresaban en la Tesorería Central ya que en algunos casos la plata americana se pagaba inmediatamente a los acreedores de la corona en Sevilla.

(2) Los ingresos se registraban netos de los gastos de administración. Así, la plata proveniente de México era lo que sobraba después de efectuar todos los gastos del virreinato.

FUENTE: KAMEN, 1981, pp. 567-568.

millones de escudos de vellón, lo que significaba que la plata que aportaba la Nueva España ascendía a poco más de un millón de escudos. Los gastos totales, por su parte, sumaban poco menos de 20 millones de escudos, de los cuales doce millones se debían hacer con moneda de plata. Si la cantidad de plata que aportaba el Perú era de sólo 300 mil pesos, es evidente que aún la producción de este metal, en franco repunte en el virreinato novohispano, de poco servía para hacer frente a los compromisos extranjeros de la corona.<sup>70</sup>

Visto desde la perspectiva de los virreinos de la Nueva España y del Perú, la situación de la corona de Castilla no era tan dramática como parecía, pues éstos se encargaban de hacer los pagos necesarios para su propia administración y defensa y aún les sobraba para enviar a la metrópoli, a la cual también le alcanzaba para sus pagos internos. Por lo tanto, las dificultades del erario castellano no se originaban de la imposibilidad de financiar la maquinaria estatal, sino de la necesidad de hacer frente a los pagos de la deuda y de los conflictos bélicos en el continente europeo.

Pero esta situación relativamente "holgada" de los virreinos, dio visos de crisis para el caso de la Nueva España con motivo de la decadencia en las actividades económicas que se presentó a finales del siglo XVII y, sobre todo, por la guerra de la sucesión dinástica en España. La muerte del último de los Austrias y el ascenso al trono español del duque de Anjou, nieto

---

<sup>70</sup> KAMEN, 1981, p. 269.

del rey de Francia, desató una guerra de considerables proporciones en la que participaban las potencias europeas en contra de la creciente hegemonía francesa.

Con motivo de la Guerra de Sucesión, la Nueva España vería aumentada la carga de sus gastos, pues fue necesario defenderse de las agresiones inglesas, no sólo sobre las costas del virreinato sino también sobre otros puntos de defensa estratégica del imperio en el Caribe. El gasto que debía emprenderse para hacer frente a las necesidades de defensa en la región era enorme pues, como señalaba en 1703 el duque de Albuquerque, era prácticamente imposible que el virreinato se defendiera de una invasión extranjera, ya que los navíos de la armada de Barlovento se encontraban en condiciones inapropiadas para una guerra y no se contaba con un ejército de tierra.<sup>71</sup>

Además, las necesidades militares del virreinato, y de todo el imperio, se enfrentaban con la limitante de una hacienda novohispana en condiciones administrativamente desastrosas. Por una parte, de los veintiseis ramos de ingreso identificados por Albuquerque en 1703, con sólo siete de ellos podía contar el erario novohispano, como comunicaba en ese año al Consejo de Indias:

de calidad que todo el caudal de que este gobierno debe como principal hacer juicio es de alcabalas, tributos, papel sellado, señoreaje de la casa de moneda, impuesto de la bebida del pulque; y aunque no debe despreciar los diezmos y quintos con el valor de azogues, tienen la contingencia de no ser fijos.<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> Cf. NAVARRO GARCÍA, 1969, pp. 363-366.

<sup>72</sup> Citado en NAVARRO GARCÍA, 1969, p. 367.

Estos ramos, más los otros ingresos provenientes del arrendamiento de impuestos, venta de oficios, privilegios, etcétera, daban a la Real Hacienda novohispana alrededor de un millón y medio de pesos. Los gastos internos por su parte ascendían a 800 mil pesos; a ello se debe agregar el costo de los presidios internos, los gastos originados por "la alarma de guerra con que se vivía entonces", y las libranzas que el gobierno peninsular giraba sobre las cajas mexicanas.<sup>73</sup> Es difícil determinar si con estos tres últimos rubros la Real Hacienda novohispana operaba con déficit; al parecer no era así, pues Albuquerque, no obstante sus preocupaciones, atendía las constantes demandas que el gobernador de La Habana le hacía de hombres, víveres y dinero. Esta situación, empero, al parecer era un tanto precaria, pues seis años antes, en 1697, el virrey Juan Ortega y Montañés informaba a su superior que,

hallando la Real Hacienda en las reales cajas de esta corte con la corta cantidad que he referido ... [me ha sido] preciso para cubrir todas las obligaciones referidas, valerme de la porción que de las reales cajas de Guatemala se remitió de la cantidad que vino perteneciente a la Real Hacienda y sin afectación.<sup>74</sup>

De donde concluimos que, al menos para ese año, la Real Hacienda de la Nueva España había operado con déficit, mismo que tuvo que cubrirse con los excedentes de las cajas de Guatemala.

Por otro lado, las afirmaciones de Ortega y Montañés sobre la expedición de libranzas que gravaban las cajas reales de la Nueva

---

<sup>73</sup> NAVARRO GARCÍA, 1969, p. 367.

<sup>74</sup> LOS VIRREYES ESPAÑOLES EN AMÉRICA..., 1977, vol. 5, p. 172.

España, reflejan la fatal costumbre castellana de afrontar cargos antes de recibir recompensa.<sup>75</sup> Aún no se sabe desde cuándo se realizaba esta práctica; sin embargo, se tiene evidencia de que 1644 se acusó al virrey Mancera por no haber cumplido con el pago íntegro de estos adeudos.<sup>76</sup> En todo caso, parece que la presión de las libranzas sobre el erario novohispano se intensificó a lo largo del siglo XVII. Para 1697 el virrey Ortega y Montañés se quejaba ante el rey de que no podía pagar el millón de pesos que le exigían las libranzas del año anterior, y le solicitaba que "se regulasen las consignaciones y se excusasen las libranzas".<sup>77</sup>

Las dificultades del erario novohispano a finales del siglo XVII impedían a la corona hacer un uso eficiente de sus recursos. Así, desde los primeros años del reinado de Felipe V se emprendieron en la Nueva España algunas reformas de índole administrativa que presagiaban los cambios fundamentales que posteriormente llevaría a cabo el segundo de sus hijos. Si bien estos cambios acusaban una continuidad con respecto a las medidas aplicadas durante los últimos años del reinado de Carlos II, la Guerra de Sucesión, las aspiraciones de España en el Mediterráneo y las posteriores agresiones de Inglaterra que abusaba de sus privilegios comerciales emanados del tratado de Utrecht, hacían necesaria la adecuación de los erarios virreinales para el

---

<sup>75</sup> HARING, 1939, p. 319.

<sup>76</sup> LOS VIRREYES ESPAÑOLES EN AMÉRICA..., 1978, vol. 5, p. 66.

<sup>77</sup> LOS VIRREYES ESPAÑOLES EN AMÉRICA..., 1977, vol. 4, pp. 162-163.

restablecimiento de la marina española. Esta medida en parte implicaba el impulso de los astilleros de La Habana, lo que es probable que requiriera de los fondos provenientes del maltrecho erario novohispano.

Pero a pesar de los intentos por restablecer el poderío naval español, poco se pudo hacer, en parte debido al deseo de Inglaterra y Francia de incrementar su hegemonía a costa de España. Así, para 1759, año en el que Carlos III ascendió al trono, dos circunstancias eran evidentes: la imposibilidad de España para afrontar una guerra con Inglaterra o Francia, y la importancia de las posesiones americanas. No obstante que la segunda circunstancia ya había sido sugerida desde hacía algunos años, fue la primera la que evidenció la urgencia de atender el funcionamiento de las posesiones ultramarinas del imperio español.

La posibilidad de un conflicto con Francia quedó anulada con motivo de la firma del tercer Pacto de Familia, orientado a contener la expansión inglesa y mediante el cual España prácticamente abandonaba su posición neutral en el conflicto entre Francia e Inglaterra. Esta última, en abierta provocación, intensificaba su presencia en las Antillas hasta que, a finales de 1761 y aludiendo las cláusulas secretas del Pacto de Familia, declaró la guerra a España.<sup>78</sup> En agosto del año siguiente, las tropas inglesas ocuparon La Habana: era el momento, con algunos años de retraso, de reformar el espacio colonial para que en buena parte soportara las necesidades del imperio.

---

<sup>78</sup> ANÉS, 1983, pp. 365-366.

## CAPÍTULO 2

LA CENTRALIZACIÓN DEL IMPERIO ESPAÑOL

Con motivo del cambio de dinastía, los monarcas españoles a partir de Felipe V se percataron de la necesidad de terminar lo que los Austrias habían emprendido con poco éxito; ello consistía fundamentalmente en consolidar de una vez por todas el poder del monarca sobre la totalidad del imperio. Esta nueva concepción del Estado sin duda obedeció a factores políticos. Sin embargo, también debemos considerar el hecho de que la expansión del capitalismo en el resto de Europa exigía de España una participación más activa en la defensa de sus mercados, lo que a su vez requería de una maquinaria de guerra y, consecuentemente, de un aparato fiscal más eficiente.

El estado absolutista del siglo XVIII se caracterizó por la centralización de la labor pública en manos del monarca y sus colaboradores. El principal propósito económico de este "absolutismo burocrático" fue el de maximizar los ingresos públicos con el objeto de financiar las empresas bélicas del imperio. Así, paulatinamente, durante el siglo XVIII la corona española retomó los hilos de la administración gubernamental. Por una parte, en la Península, fue sustituido el particularismo de Aragón, Valencia y Cataluña con la figura administrativa de los intendentes. Por otro lado, la pérdida de los Países Bajos e Italia constituyó uno de los motivos para que la corona española tomara mayor conciencia de las

inmensas riquezas que ofrecían sus posesiones americanas.<sup>79</sup> Bajo la influencia del modelo francés, la monarquía borbónica se dio a la tarea de centralizar bajo su mando todo lo que había descuidado durante la centuria anterior: era como si la corona se propusiera administrar la totalidad de imperio por sí misma, como lo señala Omar Guerrero en un estudio sobre el absolutismo administrativo:

Pertenece al príncipe como cosa propia la tarea inmensa de perseguir el fin del Estado. Si la naturaleza humana lo permitiera, él lo haría todo solo. Queda así, por de pronto, el principio de que ningún objeto de la administración pública está excluido de su actividad inmediata.

La racionalización del Estado español bajo el régimen borbónico intentó reducir las facetas de autonomía de los virreinos. Aunque suena paradójico, esto se llevó a cabo mediante la descentralización de las tareas del virrey a través de la implantación de los intendentes. En teoría, estos funcionarios sólo responderían a las más altas instancias ejecutivas, específicamente los secretarios del despacho, lo que restaba prácticamente de toda autoridad al virrey. En la realidad, empero, los intendentes se vieron obligados por consideraciones prácticas a rendir cuentas a los virreyes, lo que aunado a la centralización fiscal virreinal, dio enorme poder a estos funcionarios y al asiento de su poder. Así, se descentralizó para fortalecer el gobierno central, pero el resultado no racayó sobre la corona sino sobre la más alta autoridad colonial: el virrey. Para finales del siglo XVIII el virrey contaba con un mayor poder, lo que sin duda fue una de las

---

<sup>79</sup> ANDERSON, 1990, pp. 78-79.

razones de la desintegración imperial de las primeras décadas del siglo XIX.

El cambio emprendido por la corona española en el siglo XVIII fue de grandes magnitudes y de mayores consecuencias. La razón de estos cambios yació en la necesidad de hacer frente a los gastos de las guerras internacionales de esos años. El presente capítulo describo la naturaleza y magnitud de esos cambios. Éstos se originaron en la metrópoli, para después pasar a las colonias obedeciendo a una gran estrategia imperial que perseguía controlar de forma totalmente centralizada toda la fiscalidad del vasto imperio español.

#### 2.1. La centralización administrativa en la metrópoli: siglo XVIII.

Si bien es cierto que la centralización administrativa en la Nueva España se inició en la segunda mitad del siglo XVIII, sus orígenes se remontan a un siglo anterior y a la Península Ibérica. Es por ello que antes de analizar las reformas emprendidas en la Nueva España es necesario comprender el funcionamiento de la administración imperial a partir de los primeros intentos por modernizar la organización hacendaria; intentos que fueron el antecedente directo de las reformas llevadas a cabo por los Borbones.

Desde mediados del siglo XVII, cuando se dejó de convocar a las Cortes, la política de la corona española ya acusaba una tendencia hacia un mayor dominio en cuestiones fiscales por parte

del monarca.<sup>80</sup> Sin embargo, aunque a partir de entonces el rey podía decidir sobre los asuntos fiscales sin tener que recurrir a los votos de las Cortes, todavía no se contaba con una maquinaria fiscal adecuada para la aplicación de las decisiones reales. En los últimos años del reinado del Carlos II, bajo la gestión del conde de Oropeza, se llevaron a cabo modificaciones administrativas que muestran el esfuerzo de los ministros de la corona de retomar los hilos de las decisiones fiscales del imperio. La principal reforma fue la creación de la Superintendencia General de Hacienda, cargo en el que se designó al marqués de los Vélez quien llevaría cabo una serie de modificaciones fiscales y administrativas con un éxito considerablemente limitado. Quizá la más importante de éstas haya sido la creación de las superintendencias generales para las veintún provincias peninsulares de la corona. El objeto de esta reforma, de la que no tenemos evidencia se planeara su aplicación en las posesiones americanas, era el de unificar las administraciones fiscales y centralizar, de una forma aún cautelosa, la recaudación en manos de una nueva figura administrativa: los intendentes.<sup>81</sup>

Las reformas de Oropeza obedecían a la necesidad de llegar a una decisión en materia fiscal y adoptarla con el menor número de contratiempos posibles. Buscaban, en primer término, depositar en una persona, el Superintendente General, la suficiente autoridad para decidir cuestiones importantes sin tener que pasar por el

---

<sup>80</sup> ARTOLA, 1982, pp. 209-210.

<sup>81</sup> ARTOLA, 1982, p. 220.

farragoso proceso de los consejos y juntas que, por lo general, se la pasaban en pleitos jurisdiccionales retrasando con mucho la aplicación de políticas que en ocasiones requerían de una acción inmediata. En segundo lugar, las reformas de Oropeza, si bien fallidas, muestran el deseo de la monarquía de contar con una maquinaria fiscal que le permitiera enfrentar sus deudas desde una oficina central. Al respecto, Miguel Artola señala que una buena parte de los problemas de la corona se originaban en la carencia de un tesorería central que hiciera frente a sus compromisos financieros:

La carencia de una Tesorería única no permitía la existencia de una garantía global por parte de la corona, circunstancia que determinó que el pago de los asientos fuese asegurado comprometiendo a este objetivo rentas determinadas, como las alcabalas, el almojarifazgo, etc., --consignaciones-- juros de caución, luego llamados de resguardo, que en caso de necesidad daban origen a la figura del situado, que no siempre procede de los asientos y que consiste en el derecho prioritario de un particular a realizar ciertas cantidades de dinero tomándolas directamente de una determinada renta y de un lugar concreto.<sup>82</sup>

La centralización iniciada por el último de los Austrias, si bien limitada en sus alcances, fue retomada por Felipe V después del triunfo de la batalla de Almansa en abril de 1707. Éste, independientemente de sus implicaciones políticas, fue el pretexto para que el nuevo monarca derogara los fueros de Aragón y Valencia con lo cual se inició un proceso de unificación económica de la monarquía que implicaría la ulterior modificación de los consejos y de las secretarías del despacho.

---

<sup>82</sup> ARTOLA, 1982, p. 68.

El reinado de Felipe V se caracterizó por la decisión de la corona de crear un aparato estatal más eficaz, capaz de "dotarse de los medios propios de un Estado moderno de acuerdo con la evolución paralela de las monarquías absolutas del continente", y de afirmar el poder absoluto del monarca. Así, las Cortes quedaron reducidas a la función simbólica de jurar el heredero al trono; los consejos redujeron su número y reajustaron su planta, y las secretarías del despacho vieron aumentada su capacidad ejecutiva.<sup>83</sup> El objeto, basado en el modelo francés, era terminar con la fragmentación de la autoridad mediante el establecimiento de ministros y otros subordinados que únicamente respondieran a los designios del monarca.<sup>84</sup> Estos nuevos funcionarios, en general conocedores de las prácticas comerciales y financieras de su época, contribuirían a que los recursos de la corona fluyeran de manera más continua con el objeto de hacer frente a los gastos bélicos, administrativos y de la casa real que implicaba la nueva concentración de la autoridad.<sup>85</sup>

Como una herencia de la curia regis medieval, la

---

<sup>83</sup> ARTOLA, 1982, pp. 249-250.

<sup>84</sup> La adopción del modelo francés en España obedecía a las iniciativas de Felipe V, nieto de Luis XIV. Este monarca, a sugerencia de su ministro Colbert, reformó la maquinaria administrativa francesa con el fin de satisfacer las necesidades pecuniarias que exigían sus ambiciones políticas expansionistas. Las reformas llevadas a cabo por Luis XIV en Francia y por su nieto en España fueron administrativas, ante la imposibilidad de adoptar un cambio fiscal del fondo pues lo impedían los intereses de la clase política en el poder. Cf. RESÉNDEZ MUÑOZ, 1989, pp. 37-41.

<sup>85</sup> Cf. WEBBER Y WILDAVSKY, 1986, pp. 228-243.

administración del imperio español hasta finales del siglo XVII se basaba fundamentalmente en los Consejos. Estos cuerpos, creados para cada reino y jurisdicción del imperio, estaban formados por grupos de nobles designados por el rey. Si bien su funcionamiento fue razonablemente eficiente durante los primeros siglos del imperio, conforme fue creciendo la autoridad monárquica quedó evidenciada su incapacidad para decidir de manera rápida sobre los asuntos más apremiantes. Era común que cuando el monarca o su ministro tenían que tomar una decisión rápida, el consejo en cuestión no disponía de la información pertinente por haberla remitido a otros cuerpos colegiados, o por haberla archivado sin un registro adecuado. Fue en el reinado de Carlos II cuando se vio la necesidad de crear un organismo extraconciliar que atendiera a las cuestiones más perentorias del gobierno. Así, los primeros ministros y los presidentes de los consejos acordaron reunirse con regularidad, para lo cual crearon un secretariado propio, la Secretaría del Despacho Universal, separado del Consejo de Estado y encargado de recibir órdenes directas del rey relativas a todos los asuntos importantes del gobierno. Si bien las modificaciones adoptadas por Carlos II no fructificaron debido a su debilidad y a la oposición de los grandes de España, sirvieron de base para las reformas que en esta materia llevaría a cabo la dinastía borbónica.<sup>86</sup> Desde la perspectiva de la administración central del imperio, estas reformas comprenderían el ascenso de las secretarías del despacho y la decadencia de los Consejos como órganos de

---

<sup>86</sup> LYNCH, 1975, pp. 379-383.

decisión. Los cambios en ambas instituciones repercutirían en los territorios americanos a través de un mayor control fiscal, pues a partir de las reformas administrativas metropolitanas la corona pudo definir, y vigilar, las tareas de sus funcionarios coloniales.

### 2.1.1 Las secretarías del despacho.

A partir de 1705, Felipe V, sus dos hijos y su nieto reformarían la Secretaría del Despacho Universal en atención a las necesidades del imperio. La evolución de las secretarías encargadas de la administración del imperio a partir de entonces sería la descrita en la Gráfica 4.

En 1705, Felipe V dividió en dos la secretaría del despacho universal: el primer ministerio se encargaba de los asuntos de guerra y hacienda y el segundo del "resto de las cuestiones".<sup>87</sup> En 1714 la gestión ejecutiva de la Península se dividió en cuatro ministerios que sólo respondían a los mandatos del rey: estado, guerra, justicia y hacienda. Cabe aclarar, empero, que debido a su complejidad también se creó un quinto departamento para los negocios indianos y los de marina el cual se encargaba de estos asuntos como si se tratara de una jurisdicción aparte.<sup>88</sup> Asimismo, es oportuno señalar que la recién creada Secretaría del Despacho de Hacienda recibía un tratamiento especial. El decreto del 30 de noviembre de 1714 que la instituyó señalaba que este despacho estaría a cargo de un veedor general "en línea paralela con los

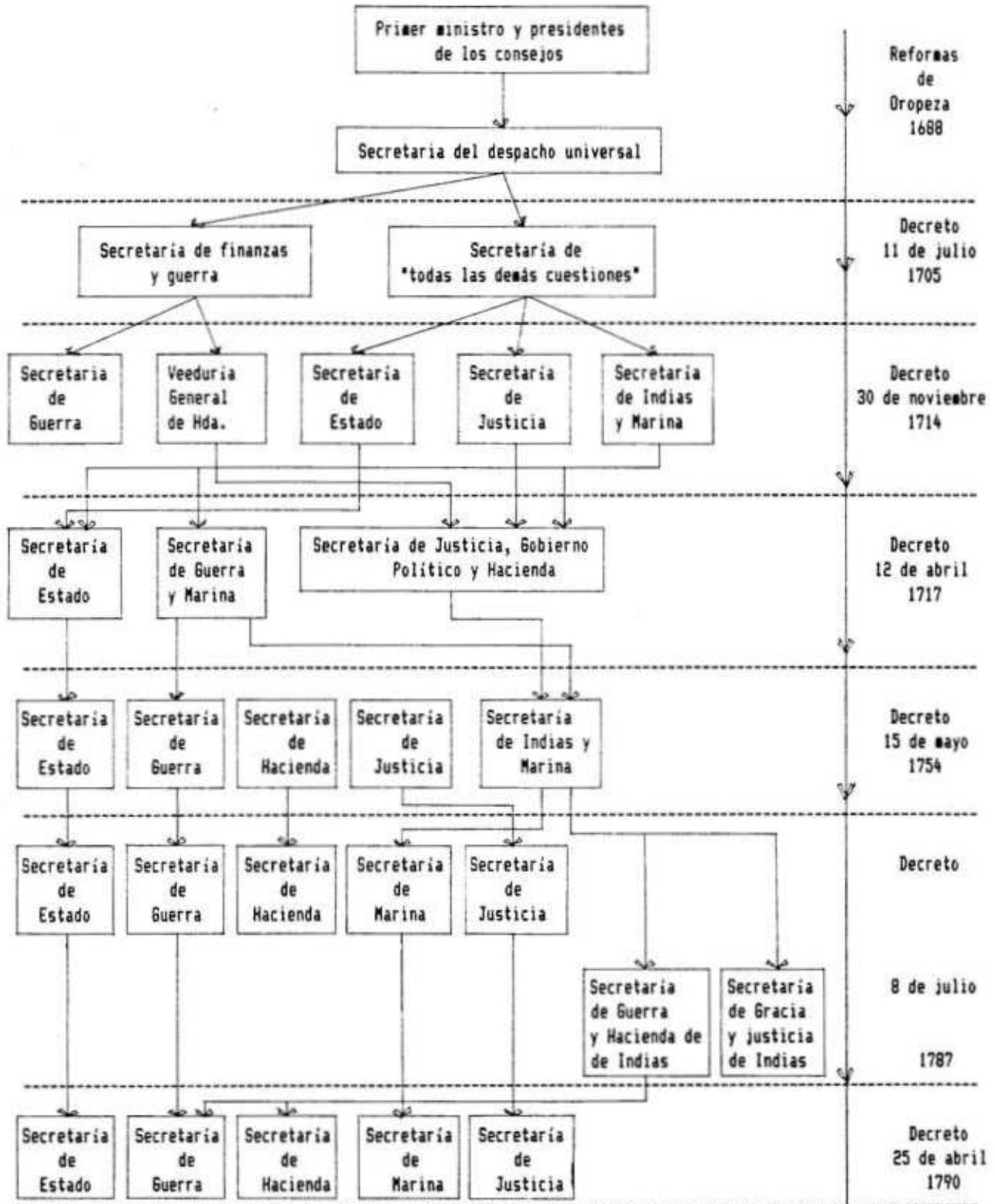
---

<sup>87</sup> ANÉS, 1983, p. 304.

<sup>88</sup> BERMEJO CABRERO, 1982, p. 26, 35-41.

GRAFICA 4

EVOLUCION DE LAS SECRETARIAS DE ESTADO,  
SIGLOS XVII Y XVIII



FUENTES: ANES, 1983, P. 304; BERMEJO CABRERO, 1982, *passim*; NOVISIMA RECOPIACION, 1846, Lib. III, Tit. VI, Ley. V, IX, XII, XVI; MUÑOZ OREJÓN, 1989, PP. 166-167.

demás secretarios", aunque con un tratamiento desigual.<sup>89</sup> El veedor general observaría la labor financiera del resto de las secretarías, lo que le permitía dividir el trabajo con una supervisión general y sin tener que encargar a una sola persona toda la labor hacendística del imperio.<sup>90</sup> Así, si bien el decreto de 1714 también creaba la Secretaría de Indias, las labores fiscales de las posesiones americanas continuaban siendo administradas de manera conjunta a las peninsulares. Es probable que esto se debiera al deseo de las autoridades metropolitanas de cuidar la centralización de los asuntos financieros del imperio.<sup>91</sup>

Si bien esto último es una mera conjetura, es sugerente el hecho de que a mediados de 1717 se eliminara la Secretaría de Indias para repartir sus negocios entre las de estado, guerra y justicia: dentro de esta última se hallaban los negocios de la hacienda imperial.<sup>92</sup> Es probable que la medida se debiera a un deseo de simplificar los mecanismos de cobro al crear una

---

<sup>89</sup> BERMEJO CABRERO, 1982, p. 42.

<sup>90</sup> NOVÍSIMA RECOPIACIÓN..., 1846, Libro III, Título VI, Ley IX.

<sup>91</sup> BERNARD, 1972, p. 64. La exclusión de las tareas fiscales del ministerio de Indias también pudo deberse a que para inicios del siglo XVIII las autoridades metropolitanas se habían hecho a la idea de que las posesiones americanas, o al menos la Nueva España, tenían poco que aportar desde el punto de vista fiscal, dada la caída de los envíos de plata a la Península durante el siglo anterior y la forma de pensar mercantilista de que sólo los metales preciosos eran importantes. Por otro lado, era evidente que para esos años la Nueva España, además de administrarse por sí sola recaudaba lo suficiente como para hacer frente a sus propios gastos. Cf. LYNCH, 1975, pp. 228-237.

<sup>92</sup> NOVÍSIMA RECOPIACIÓN..., 1846, Lib. III, Tit. VI, Ley V.

secretaría que desempeñara sus tareas de manera similar a como lo hacían los intendentes.<sup>93</sup>

Fue pocos años después, en 1721, cuando se determinó restablecer la personalidad de la Secretaría de Marina e Indias.<sup>94</sup> Sin embargo, no fue sino hasta 1754 cuando, mediante previa sugerencia de José de Campillo y Cossío, se emitió el decreto referente a las funciones específicas de cada una de las secretarías del despacho.<sup>95</sup> En el real decreto del 26 de agosto de 1754, Fernando VI deslindó las atribuciones de la Secretaría de Indias, la cual se encargaría de todos los asuntos del Nuevo Mundo: gobierno, hacienda, guerra y comercio.<sup>96</sup> Asimismo, era labor del secretario de Indias proponer candidatos a los cargos de presidente y ministros de la Real Casa de Contratación de Cádiz, virreyes y gobernadores del Nuevo Mundo. En el ámbito de la Real Hacienda, como Superintendente General, el ministro de Indias designaba a todos los oficiales de esta institución, así como los empleos que

---

<sup>93</sup> Ya para estas fechas se señalaba que los intendentes desempeñarían las funciones de justicia, policía y hacienda, lo que sugiere la lógica de crear una Secretaría de justicia, gobierno político y hacienda. ARTOLA, 1982, pp. 251, 254.

<sup>94</sup> BERNARD, 1972, p. 31.

<sup>95</sup> Campillo murió en abril de 1743. Sin embargo, su sucesor, Zenón de Somodevilla, marqués de la Ensenada llevó a cabo la mayoría de sus propuestas. BERNARD, 1972, pp. 43-50.

<sup>96</sup> Antonio Muro Orejón señala que no fue sino hasta 1754 cuando se le atribuyó al ministerio de Indias el apelativo "Secretaría del Despacho Universal de Indias". MURO OREJÓN, 1989, pp. 166-167.

en el futuro se originarían bajo el régimen de intendencias.<sup>97</sup>

De acuerdo con el decreto de agosto de 1754, a partir de entonces el Despacho de Hacienda en la Península sólo se encargaría de la recaudación de los caudales provenientes de Indias, una vez que de ellos se hubiese hecho cargo el depositario que había en Cádiz. En este puerto se encontraba desde 1717 la Casa de Contratación de Indias, organismo encargado de los asuntos comerciales con esta región, Africa y las Islas Canarias. Desde el punto de vista hacendístico, la Casa de Contratación recibía el oro, plata, piedras preciosas, perlas, etcétera, pertenecientes al real erario y procedentes de los reinos de Ultramar. Estos caudales, al llegar a la Península, debían depositarse en la Depositaria General de Indias hasta que, de manos del depositario, pasaran para su administración a la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Hacienda.<sup>98</sup>

La Secretaría de Marina e Indias (o ministerio de Indias indistintamente) en la realidad funcionaba como si fueran dos oficinas independientes, pues los asuntos de cada una estaban a cargo de funcionarios distintos. En 1754, empero, los dos departamentos se unieron bajo el mando de Julián de Arriaga quien ocupó el puesto de ministro de Indias y Marina durante veintidos años. En 1776 Arriaga murió, sucediéndole en el cargo José de

---

<sup>97</sup> MURO OREJÓN, 1989, pp. 166-167. La Superintendencia General de Hacienda fue creada en 1691, al instituirse las intendencias en España en 1749 el Secretario de Hacienda conservó el título de Superintendente General. REES JONES, 1983, p. 74, n.3.

<sup>98</sup> NOVÍSIMA RECOPIACIÓN..., 1846, Lib. III, Tit. VI, Ley X.

Gálvez, funcionario que años antes había desempeñado el puesto de visitador de todos los tribunales y cajas reales de la Nueva España: el nombramiento de Gálvez como ministro de Indias trajo consigo la total renovación de las instituciones indianas.<sup>99</sup>

En 1787, con motivo de la muerte de Gálvez, la Secretaría de Indias se dividió en dos y se le restaron las atribuciones de la marina; a partir de entonces, un ministerio indiano se encargaría de los asuntos judiciales, y el otro de los de guerra, hacienda y comercio. Los motivos aducidos por Carlos III para crear dos secretarías encargadas de la región quedaban asentados en el preámbulo de decreto del 8 de julio de 1787:

El aumento del comercio, beneficio de minas, y población de mis reinos de Indias ha producido el de sus negocios, intereses y relaciones en tanto grado, que no basta un solo Secretario de Estado, por más activo, inteligente y aplicado que sea, para el despacho de todos los ramos que se han agregado a aquel vasto departamento.<sup>100</sup>

A la Secretaría de Gracia y Justicia de Indias le correspondía el manejo de todos los títulos, mercedes y gracias; las providencias, consultas y recursos de los tribunales de justicia en materias civiles y criminales; los asuntos de gobierno de los pueblos, siempre y cuando éstos no fueran militares o de la competencia de la Real Hacienda; la provisión de empleos políticos y civiles, incluidos las del Consejo de Indias, y todos los asuntos relacionados con el Patronato Universal, incluidas las

---

<sup>99</sup> MURO OREJÓN, 1989, p. 167.

<sup>100</sup> NOVÍSIMA RECOPIACIÓN..., 1846, Lib. III, Tit. VI, Ley XII.

temporalidades de jesuitas, sus casas y colegios.

Al Ministerio de Hacienda y Guerra de Indias y a su despacho correspondían todas la materias, tanto gubernativas como consultivas, relacionadas con estos ramos. Dentro de sus funciones también se hallaba el nombramiento de los empleados encargados de la gestión administrativo-fiscal, incluyendo los de la Real Casa de Contratación de Cádiz. Asimismo, concernían a este ministerio los asuntos relacionados con todos los consulados de Indias, tribunales superiores de cuentas, contadurías de hacienda (incluida la del Consejo de Indias), intendentes, oficiales reales (incluidos los de Cádiz) y demás dependientes de la Real Hacienda.<sup>101</sup> Por último, este ministerio se encargaba de supervisar los negocios mineros y las casas de moneda, así como de las confiscaciones de mar y tierra, de acuerdo con el reglamento del 30 de enero de 1786 y de la Real Cédula del 21 de febrero siguiente: tenía, en pocas palabras, la Superintendencia General de Hacienda de los territorios americanos.<sup>102</sup>

Según los decretos de julio de 1787, la división del ministerio de Indias era meramente temporal, lo que muestra la intención futura de centralizar las tareas administrativas de España e Indias.<sup>103</sup> De hecho, el segundo decreto de julio de 1787

---

<sup>101</sup> NOVÍSIMA RECOPIACIÓN..., 1846, Lib. III, Tit. VI, Ley XIII.

<sup>102</sup> BERNARD, 1982, pp. 57-58; NOVÍSIMA RECOPIACIÓN..., 1846, Lib. III, Tit. VI, Ley XII.

<sup>103</sup> NOVÍSIMA RECOPIACIÓN..., 1846, Lib. III, Tit. VI, Ley XIII.

estipulaba que los dos ministros encargados de los asuntos de Indias (Antonio de Valdés y Antonio Porlier) debían reunirse con frecuencia para resolver las dudas que pudieran surgir: el arbitraje entre ambos ministros lo realizaría el Consejo de Estado. Cabe señalar, adicionalmente, que Porlier tenía en sus manos tanto la Secretaría de Justicia de España como la de Indias, lo que facilitaría en el futuro la unión de ambas instituciones.<sup>104</sup>

Siguiendo esta misma línea, el segundo decreto de julio de 1787 señalaba que la recién creada Secretaría de Marina uniría "los asuntos de cada ramo o departamento, así en España como en Indias". Esto significaba que a partir de entonces "la mitad o la tercera parte de los enormes gastos que causa la marina real" corrían a cargo de la fiscalidad indiana.<sup>105</sup>

Por otro lado, a partir de los decretos de julio de 1787, el manejo de los caudales indianos mostró una mayor interrelación de los ministerios de hacienda de Indias y el de España. Por una parte, los ingresos provenientes de la renta del tabaco de Indias debían entregarse íntegros, habida cuenta de la deducción de los gastos de administración, al Secretario y Superintendente General de Guerra y Hacienda de Indias quien a su vez lo asignaba "al

---

<sup>104</sup> BERNARD, 1972, p. 64.

<sup>105</sup> De acuerdo con el decreto del 8 de julio de 1787, sólo había una marina real, tanto para España como para América; de ahí que la Real Hacienda indiana financiara un tercio o la mitad de los gastos de defensa marítima. NOVÍSIMA RECOPIACIÓN..., 1846, Lib. III, Tit. VI, Ley XIII.

desempeño de la Corona y sus deudas".<sup>106</sup> Por otro lado, y prueba adicional del deseo de involucrar más a la hacienda indiana en los gastos del imperio, no todos los asuntos de la Secretaría de Guerra y Hacienda de Indias se encontraban en los reinos ultramarinos del imperio español. A las órdenes del titular de este ministerio se encontraban tanto las minas de mercurio de Almadén en España como la fábrica de naipes de Macharaviaya (Málaga).<sup>107</sup> Además, cualquier gasto que por razones de cercanía tuviera que hacer la Real Hacienda peninsular, debía ser reintegrado lo más pronto posible al fisco indiano y viceversa.<sup>108</sup> En fin, los decretos de 1787 vinieron a definir las funciones del erario indiano y peninsular con el objeto de que cada uno supiera con anticipación con cuánto contaba para sus gastos. Con estas disposiciones orientadas a crear la costumbre de una sola fiscalidad, definiendo las responsabilidades de cada región para posteriormente proceder a la centralización total de las funciones administrativas, la corona española puso en claro, de una vez por todas, la operatividad de los erarios coloniales. L a t o t a l centralización de las tareas ministeriales del imperio se llevó a cabo el 25 de abril de 1790, como quedó asentado en el primer párrafo del decreto correspondiente:

---

<sup>106</sup> NOVÍSIMA RECOPIACIÓN..., 1846, Lib. III, Tit. VI, Ley XIII.

<sup>107</sup> La fábrica de naipes de la villa andaluza de Macharaviaya surtía a la Nueva España de la mayoría de los naipes allí consumidos. CUELLO MARTINELL, 1965, p. 251.

<sup>108</sup> NOVÍSIMA RECOPIACIÓN..., 1846, Lib. III, Tit. VI, Ley XII.

He resuelto unir los ramos de cada departamento del Despacho Universal de España e Indias en una sola secretaría; de modo que reducidas todas las del Despacho a las cinco, de Estado, de Gracia y Justicia, de Guerra, de Marina y de Hacienda, haya una perfecta igualdad, unidad y reciprocidad en el gobierno y atención de los negocios de unos y otros dominios y de sus respectivos habitantes.<sup>109</sup>

La unión de las secretarías de España e Indias en principio parecía radical. Sin embargo, si consideramos que sólo se unía la cabeza quedando intacto el resto de la organización, hecho que desde hacía tres años se daba en el ministerio de justicia, las diferencias con respecto a la reforma de 1787 apenas si eran perceptibles. Al parecer, los cambios más importantes se dieron en el ministerio de hacienda, en donde se crearon tres direcciones (rentas, real hacienda y comercio) responsables de los asuntos americanos que tendrían una importancia similar a la de los consejeros de Indias:<sup>110</sup> aun así, estos cargos fueron creados en función de la persona y no de la necesidad.<sup>111</sup> Así, la reforma de 1790, a pesar de que expresaba el deseo de que los dos erarios trabajaran en común, en esencia sólo buscaba impulsar las finanzas

---

<sup>109</sup> NOVÍSIMA RECOPIACIÓN..., 1846, Lib. III, Tit. VI, Ley XVI.

<sup>110</sup> "Reglamento que a consecuencia de lo prevenido en el real decreto de 25 de abril del presente año de 790 se ha formado para el gobierno de los tres directores de la Real Hacienda y Comercio de Indias, quienes deberán observarlos exactamente, tanto como los oficiales de este departamento", AGN, Bandos, vol. 15, ff. 193-194.

<sup>111</sup> Con motivo de la reforma de 1790, el ministerio de hacienda pasó a manos de Pedro de Lerena. Los tres directores encargados de los asuntos de Indias fueron Diego de Gardoqui, Pedro de Aparici y el conde de Casa Valencia. A la muerte de Lerena, Gardoqui ocupó el ministerio; al contador del Consejo de Indias lo sustituyeron Casa Valencia y de Aparici. A partir de estos cambios, ninguna de las tres direcciones volvió a ser ocupada. BERNARD, 1972, pp. 66-67.

de ambas regiones. Tanto los decretos de 1787 como el de 1790 vinieron a confirmar, de jure, no sólo que una misma persona encabezaba las finanzas del imperio, sino que el dinero americano servía para financiar los apuros económicos de la Península.<sup>112</sup>

### 2.1.2. El Consejo de Indias

Bajo el régimen de los Borbones, a medida que adquirieron poder los secretarios del despacho, los consejos pasaron a ocupar un segundo plano. Pocas pero fundamentales modificaciones experimentó el Consejo de Indias durante el siglo XVIII. Por una parte, el 20 de enero de 1717 la corona le retiró sus atribuciones financieras, de manera que a partir de entonces el Consejo solamente se encargaría de actividades contenciosas y judiciales. Todas las cédulas, despachos y otras órdenes del gobierno debían llegar al rey por la "Vía Reservada".<sup>113</sup> Pocos meses después, Felipe V le arrebató, de manera explícita, al Consejo de Indias todos los asuntos relacionados con finanzas, guerra, marina y confirmación de empleos. Sin embargo, al Consejo todavía llegaban todos aquellos asuntos relacionados con los gobiernos municipales y el patronato real; también consultaba con el rey sobre la concesión de cargos en las audiencias, corregimientos, alcaldes

---

<sup>112</sup> BERNARD, 1972, p. 68.

<sup>113</sup> La Vía Reservada era aquella que llegaba directamente al rey sin tener que pasar por la gestión del secretario o del Consejo de Indias. Si bien este tipo de prerrogativa real también iba en detrimento del ministro del despacho, éste, a diferencia del Consejo, contaba con la Vía de Estado y, cuando el rey así lo disponía, atendía los asuntos de la Vía Reservada. BERNARD, 1972, pp. 26-27.

mayores y regidores: podía, en lo general, hacer estas designaciones nada más porque no tenían nada que ver con las finanzas, guerra, comercio y marina.

Desde el punto de vista legal, entre 1717 y 1808 el Consejo de Indias se mantuvo a la sombra de los decretos de aquel año. Sin embargo, el exceso de trabajo en la Secretaría de Indias y la tenacidad del Consejo por no perder sus prerrogativas permitieron que este último se mantuviera en la escena política del periodo. A medida que avanzaba el siglo, el Consejo de Indias logró contar con cada vez más empleados para que atendieran los asuntos que le correspondían. Desde el punto de vista funcional, empero, no se incrementaron sus labores pues la Secretaría de Indias, cuando ésta existió, a su vez protegía las prerrogativas a ella otorgadas.

Fernando VI ratificó las disposiciones que sobre el Consejo había dictado su padre; adicionalmente, dispuso que todos los asuntos relacionados con las finanzas, guerra, comercio y marina de Indias llegarían a él a través de la Vía Reservada, ejercitada por la Secretaría del Despacho de Marina e Indias. Con esta medida, señalaba, se acercaba más a sus súbditos y "[facilitaba] las providencias con la intervención de la Suprema Autoridad".<sup>114</sup>

Después del decreto de agosto de 1754, el Consejo perdió la capacidad de nombrar a sus principales miembros. Sin embargo, otros empleos, tales como jueces de Audiencia de Indias, corregidores y alcaldes mayores, continuaron siendo supervisados por este cuerpo. Las nominaciones relacionadas con los asuntos financieros, las

---

<sup>114</sup> Citado en BERNARD, 1972, p. 16.

designaciones de arzobispos y obispos y el otorgamiento de prebendas y beneficios del patronato real de Indias eran privilegio exclusivo del rey.<sup>115</sup>

## 2.2. La centralización administrativa en la Nueva España: siglo XVIII.

El primer paso para llevar a cabo un cambio radical en la administración fiscal novohispana fue la centralización en manos de los oficiales de la Real Hacienda de los ingresos anteriormente arrendados. El segundo paso fue el establecimiento de los intendentes. A partir de entonces, la tarea sería adecuar la nueva estructura a las necesidades del imperio. Estas, conforme fueron creciendo, vinieron a desarreglar el proyecto inicial; desde entonces el criterio dejaría de ser el de contar con una maquinaria administrativa "sólida y permanente" como lo señalara Felipe V a inicios de siglo, y se convertiría en un medio para extraer cada vez más excedentes de la Nueva España.

La Guerra de Sucesión constituyó un fuerte golpe a la ya de por sí precaria situación hacendística del imperio. Fue esta situación la que motivó la atención de Felipe V hacia sus posesiones americanas, consciente de que sus tesoros podían aliviar la dificultades financieras de la Península. Sin embargo, para el caso de la Nueva España, la situación era francamente caótica: los oficiales reales desatendían sus tareas; la evasión y el fraude fiscal eran un hecho común; el contrabando se realizaba con

---

<sup>115</sup> BERNARD, 1972, p. 17.

relativa facilidad, y los gastos de administrar la Real Hacienda eran muy elevados. Ante esta situación, entre 1710 y 1733 las autoridades centrales decidieron llevar a cabo tres visitas con miras a corregir los vicios en la administración hacendística novohispana. El resultado, después de no pocos problemas, fue la mejora cualitativa del aparato fiscal y el incremento de los ingresos de la Real Hacienda.<sup>116</sup>

Pero a pesar de estos resultados, la situación fiscal de la Nueva España aún dejaba mucho que desear, pues buena parte de los ingresos fiscales se hallaba arrendada a particulares. La corrección de esta perniciosa costumbre no había sido siquiera contemplada por las visitas emprendidas a inicios de siglo. Por otro lado, si bien estas inspecciones habían resultado en una mejor selección de los funcionarios, así como en el saneamiento del Tribunal de Cuentas, es probable que una parte de la estructura administrativa del erario novohispano aún estuviera formada por funcionarios fácilmente corruptibles e incapaces de ejercer un oficio que habían comprado. Al respecto, uno de los alcaldes mayores del virreinato, Hipólito Villarroel, señalaba hacia 1785 que los oficios del gobierno eran "unos públicos mercados en que se abastece de cuanto quiere el que tiene ánimo para llevar abierta la bolsa". La razón, señalaba el funcionario, radicaba en la escasa remuneración que se recibía por el desempeño de las actividades públicas,

---

<sup>116</sup> GÓMEZ GÓMEZ, 1979, p. 3

...porque como los más de los oficiales tienen cortos sueldos o no los tienen ... de aquí proviene que se abandonen, falten a la fidelidad y a las obligaciones de su cargo y soliciten por estos medios ilegales para su precisa manutención o para sus vicios, todo lo que dejan de percibir por unos justos inmoderados sueldos que debían tener con arreglo a sus ocupaciones.<sup>117</sup>

Y en realidad tenía razón Villarroel al afirmar que éste era uno de los padecimientos del virreinato novohispano en la primera mitad del siglo XVIII. De ello se percataban las autoridades y en ocasiones, aunque de manera aislada y con éxito moderado que no nulo, aplicaban un correctivo temporal. Por ejemplo, el ramo de medio real de ministros, arrendado "desde tiempo inmemorial", tuvo que pasar a ser administrado por el contador general tributos en 1702 porque se había descubierto una cuantiosa malversación de fondos. El resultado del cambio fue la disminución de la recaudación por este concepto, lo que llevó a las autoridades a dar marcha atrás y arrendarlo algunos años después.<sup>118</sup> El asiento de gallos, por su parte, tenía el problema de que los alcaldes mayores permitían el juego sin la autorización del asentista, lo que mermaba la posibilidad de que éste hiciera frente a los pagos que por el arrendamiento del ramo debía hacer a la Real Hacienda.<sup>119</sup>

Pero no sólo el fraude era la causa de que, a pesar de las visitas ordenadas por Felipe V entre 1710 y 1733, la administración hacendaria novohispana continuara rindiendo escasos recursos a la

---

<sup>117</sup> VILLARROEL, 1982, pp. 75-76.

<sup>118</sup> FONSECA Y URRUTIA, 1845, vol. 2, pp. 536-539.

<sup>119</sup> FONSECA Y URRUTIA, 1845, vol. 3, p. 13.

corona. Por una parte, la costumbre de vender los oficios rendía pocos frutos, pues como se remataban en pública almoneda, no había posturas o éstas eran muy reducidas, a la vez que los funcionarios de la Real Hacienda se preocupaban poco porque las pujas fueran más elevadas.<sup>120</sup> Lo mismo sucedía con los ramos de diezmos, novenos, vacantes y excusados, los cuales eran cedidos en arrendamiento a las catedrales a precios muy reducidos porque nadie se atrevía a pujar para elevar el precio en la almoneda.<sup>121</sup> Por otro lado, el sistema de arrendamientos en ocasiones resultaba demasiado costoso para la corona; por ejemplo, en 1751 el ramo de bulas de la Santa Cruzada tuvo que pasar a manos de la Real Hacienda porque los gastos en los que incurría el comisario general del ramo eran muy elevados y porque se otorgaban demasiadas exenciones.<sup>122</sup> Así, la excesiva corrupción y lo elevado de los costos de mantener la administración fiscal novohispana, amén de otros problemas tales como el hecho de que los contribuyentes no reconocían la autoridad fiscal de los arrendatarios, apuntaban, ya para finales de la primera mitad del siglo XVIII, a la necesidad de llevar a cabo un cambio radical en la forma de administrar el erario colonial.

Es muy probable que desde los primeros años del siglo los funcionarios peninsulares se hayan percatado de la necesidad de modificar el aparato burocrático colonial, y prueba de ello fueron las visitas ordenadas por Felipe V. Sin embargo, los problemas

---

<sup>120</sup> FONSECA Y URRUTIA, 1845, vol. 3, pp. 71-72.

<sup>121</sup> FONSECA Y URRUTIA, 1845, vol. 3, p. 219.

<sup>122</sup> FONSECA Y URRUTIA, 1845, vol. 3, pp. 273, 284-285.

persistían y no se tenía una idea precisa de cómo llevar a cabo esta reforma, ya que en el pasado las órdenes no habían sido muy racionales, por no decir inconvenientes para los funcionarios de la Nueva España, por lo que era común que se modificaran en respuesta a los intereses locales.<sup>123</sup> Primeramente, en 1743 un funcionario de la corona, José Campillo y Cosío, propuso que se transfiriera el sistema de las intendencias a las colonias americanas, para lo cual primero era necesario llevar a cabo una visita general que rindiera un diagnóstico global de la situación virreinal.<sup>124</sup>

La propuesta de Campillo en un principio no recibió la atención que merecía, pues ya se había iniciado una reforma en el ámbito administrativo-fiscal que en parte obedecía a la recuperación económica mostrada por la región central de la Nueva España desde el primer decenio del siglo y en particular a partir de la década de los cuarenta.<sup>125</sup> Así, por ejemplo, en 1752 las alcabalas reales pasaron a manos de la monarquía cuando se determinó que se pusiera fin al encabezamiento en la capital del virreinato. La eliminación total de los encabezamientos todavía llevó algunos años más, y para 1764 la corona administraba de

---

<sup>123</sup> Esta idea proviene de las afirmaciones de Max Weber quien señala que en un Estado administrado patrimonialmente "Los funcionarios que de derecho o de hecho se encuentran en posesión de las prebendas por medio de la apropiación pueden limitar considerablemente la esfera de dominio del señor, frustrar todo intento de racionalización de la administración por la introducción de una burocracia bien disciplinada y mantener la estereotipación tradicionalista de la distribución política de poderes." WEBER, 1987, p. 782.

<sup>124</sup> BRADING, 1983, p. 47.

<sup>125</sup> OUWENEEL Y BIJLEVELD, 1989, p. 503.

manera directa la totalidad de las 189 jurisdicciones alcabalatorias.<sup>126</sup> Pero a pesar de que para mediados del siglo XVIII ya se había iniciado una reforma administrativa en la Nueva España, ésta en un principio fue cautelosa, en parte quizá por que aún no se tenía una idea precisa de lo que se debía hacer. Como siempre, las circunstancias apresuraron los acontecimientos y de nuevo las necesidades del imperio dictaron el curso de acción. La ocupación de La Habana en 1762 y el peligroso Tratado de París del año siguiente, que eliminaba a Francia de la escena americana dejando a España desprotegida ante el enemigo inglés, obligaron a las autoridades metropolitanas a revisar la estructura del gobierno colonial.<sup>127</sup> Atendiendo, ahora sí, las propuestas de Campillo y Cosío, Carlos III decidió emprender una nueva visita, esta vez general, a la más rica de sus posesiones. Para ello, encomendó el trabajo a uno de sus más hábiles colaboradores, José de Gálvez, quien a su llegada a la Nueva España y a pesar de la oposición por parte del virrey Cruillas, puso en marcha una serie de reformas administrativas de entre las que destacó el decidido combate a la corrupción de los funcionarios fiscales.

Al parecer, Gálvez contaba con inusitada autoridad para llevar a cabo sus tareas, pues ante las acusaciones de sus enemigos en España siempre insistió en que sus instrucciones le daban poder para tomar cualquier decisión contra el manejo indebido de

---

<sup>126</sup> GARAVAGLIA Y GROSSO, 1987, pp. 8-9, 12. Fonseca y Urrutia, apuntan la existencia, en 1789, de 189 receptorías en la Nueva España. FONSECA Y URRUTIA, 1845, vol. 2, pp. 96-101.

<sup>127</sup> WALLERSTEIN, 1989, pp. 212-213.

impuestos.<sup>128</sup> Y así lo hizo, aunque años después él mismo cayó en el vicio que tan denodadamente persiguió.<sup>129</sup>

De acuerdo con el diagnóstico de Gálvez sobre la situación fiscal de la Nueva España, el principal problema era el de la corrupción entre los alcaldes mayores y corregidores. Por ello, juzgó necesario hacer partícipe a la Real Hacienda de las tareas recaudadoras y por lo tanto, no sólo sugirió una posición más preponderante de los oficiales reales, sino un mayor número de ellos, sugerencia que fue aceptada por Carlos III.<sup>130</sup>

Los cambios propuestos por Gálvez a la corona mostraron una evolución similar a los emprendidos años antes en la Península. Estos se habían iniciado en 1714 cuando Felipe V puso bajo la administración directa de la hacienda real las rentas generales, rescindiendo todos los contratos de arrendamiento, porque así convenía a los intereses de la economía, como lo manifestó en el real decreto del 20 de diciembre de ese año:

Conviniendo a mi servicio, conseguido ya el beneficio de la paz, restablecer, con reglamento sólido y permanente una administración formal en todas las rentas generales que produzcan mayor beneficio y aumento del comercio... y evitar los fraudes.<sup>131</sup>

---

<sup>128</sup> SALVUCCI, 1983, p. 242,

<sup>129</sup> Sobre la supuesta corrupción de Gálvez una vez que ocupó el cargo de Secretario de Indias, Salvucci señala que "nunca sancionó de manera abierta la corrupción burocrática, pero ya fuera con sutil aquiescencia o miopía que es de sorprender, poco hizo para prevenirla...". SALVUCCI, 1983, p. 248.

<sup>130</sup> LEIBY, 1986, pp. 99-100.

<sup>131</sup> Citado en ARTOLA, 1982, p. 284.

Si bien poco tiempo después se volvieron a arrendar algunas rentas, debido a que la centralización inicial no rindió los frutos esperados, a partir de 1740 ésta se implantó de manera definitiva a la vez que se imbuyó a los estancos de un perfil más moderno.<sup>132</sup> Poco menos de una década después, y quizá como consecuencia de que ya se habían definido las funciones de la administración central, quedaron establecidos, de manera definitiva y con funciones bien delimitadas, los intendentes peninsulares.<sup>133</sup>

Así, en atención al ordenamiento de los acontecimientos en la Península, Gálvez decidió que, primeramente, era necesario continuar con la política centralizadora de los ingresos fiscales en manos de los funcionarios de la Real Hacienda: posteriormente vendrían los intendentes.<sup>134</sup> Si bien ambas medidas mostraron un

---

<sup>132</sup> ARTOLA, 1982, pp. 285-287.

<sup>133</sup> Desde 1688 Carlos II había nombrado un superintendente general de hacienda, cuatro años después designó intendentes para cada una de las veintiún provincias de Castilla con atribuciones de carácter fiscal. En 1718 Felipe V expidió las primeras ordenanzas que concedían mayores funciones a los intendentes; debido a la resistencia que opusieron los sectores privilegiados y burocráticos, tres años después fueron revocadas. En los años siguientes, las facultades de los intendentes oscilaron "a medida que la corona intentaba definir sus funciones específicas dentro del sistema de gobierno". Mediante la ordenanza del 13 de octubre de 1749 los intendentes quedaron como la autoridad suprema de su jurisdicción. REES JONES, 1983, pp. 74-76.

<sup>134</sup> El ordenamiento de los cambios administrativos seguido por la corona española en la metrópoli y sus colonias obedecía en parte a las líneas del modelo francés. Para que los intendentes adquirieran un carácter más permanente era necesaria la existencia previa de un aparato central que controlara las funciones que posteriormente desempeñarían los intendentes. Así, Luis XIV "profesionalizó" a los intendentes gracias al control que sobre ellos ejercía Colbert, su ministro de finanzas. REES JONES, 1983, pp. 58-59. Como se trataba de una pirámide jerárquica, primero era necesario definir las funciones de los niveles superiores y

traslape a lo largo de los siguientes años, quizá debido a la oposición por parte de los criollos a la que se enfrentaron, el resultado fue que los ingresos fiscales acusaron un incremento considerable.

La efectividad del cambio administrativo y el hecho de que, al parecer y cuando menos hasta antes de los primeros años de la década de los noventa, no se hayan modificado sustancialmente las tasas de impuestos ni el número gravámenes, apunta a que las reformas llevadas a cabo por Carlos III buscaron incrementar la recaudación mediante una mayor presión sobre los contribuyentes más que a través de mayores tasas de tributación.<sup>135</sup>

Así, a partir de la década de los sesenta la primera parte de la estrategia para reorganizar la Real Hacienda novohispana (la centralización) continuó con un mayor impulso. Por una parte, después de un retroceso en la centralización de las alcabalas, con el cual se arrendaron algunas receptorías por así convenir a la

---

posteriormente las de la base. Cf. WEBBER Y WILDAVSKY, 1986, pp. 236-237.

<sup>135</sup> De hecho, tampoco se detecta la eliminación de subsidios y exenciones y el impulso que Carlos III dio a la minería es un ejemplo de esto. Véase RODRÍGUEZ GARCÍA, 1985, pp. 165-170 quien hace referencia a los esfuerzos por impulsar a la oligarquía minera; Brading, por su parte, explica los subsidios que recibió el coronel Vivanco para desaguar sus minas en Bolaños, BRADING, 1986, por su parte Velasco Ávila hace un interesante resumen de la situación minera borbónica, VELASCO ÁVILA, *et al.*, 1988, cap. 4. Por otro lado, entre 1772 y 1776 se redujo la ley de la plata de señoreaje, y diez años después la Ordenanza de Intendentes confirmaba la reducción del quinto al diezmo sobre la plata y la rebaja en los derechos del oro. PÉREZ HERRERO, 1988, pp. 150-154. Por último, en 1778 se exentaron del pago de alcabalas los intercambios de poca monta y dos años después se eximieron de esta contribución algunos insumos mineros. GARAVAGLIA Y GROSSO, 1987, pp. 17-18.

corona,<sup>136</sup> para 1776 la totalidad de esta renta quedó permanentemente en manos de los funcionarios de la Real Hacienda.<sup>137</sup>

La administración de los tributos reales de indios, regida desde sus inicios por los oficiales de la Real Hacienda, se había tenido que arrendar en la ciudad de México por un añejo litigio entre los contadores generales del tributo y los corregidores. Esta situación significaba pérdidas para la Real Hacienda pues la capital del virreinato contaba con grandes barrios de indios. Así, en 1781 se dio por terminado el último asiento y la renta pasó a manos de la corona, no sin antes contabilizar las deudas atrasadas y llevar a cabo una minuciosa matrícula.<sup>138</sup> El medio real de ministros, destinado al mantenimiento de los miembros del Juzgado General de Indios, se hallaba arrendado "desde tiempo inmemorial, reproduciéndose por quinquenios sus pregones y remates". En 1751 terminó el último arrendamiento de este ramo de ingresos y a partir de ese año los oficiales de la Real Hacienda se encargaron del cobro, contabilidad y asignación de sus fondos.<sup>139</sup>

Por otro lado, los doce reales que se cobraban por carga de pulque pasaron a ser administrados por los oficiales de la Real Hacienda con la eliminación del asiento en febrero de 1763.<sup>140</sup>

---

<sup>136</sup> SMITH, 1949, p. 36.

<sup>137</sup> GARAVAGLIA Y GROSSO, 1987, pp. 8-9.

<sup>138</sup> FONSECA Y URRUTIA, 1845, vol. 2, pp. 442, 449.

<sup>139</sup> FONSECA Y URRUTIA, 1845, vol. 1, pp. 538-539.

<sup>140</sup> HERNÁNDEZ PALOMO, 1979, p. 214.

Cabe señalar que fueron los derechos del pulque los que mayores incrementos experimentaron después de su centralización. Desde un inicio, Gálvez decidió que debía aumentarse el impuesto a este producto por tratarse de una bebida demeritoria; sin embargo, Bucareli no obedeció esta decisión inmediatamente. Fue hasta 1777 cuando las contribuciones por la comercialización de este producto experimentaron un incremento de cuatro granos por arroba para financiar al tribunal de la Acordada y la Sala del Crimen. Posteriormente, con motivo de la guerra contra Inglaterra, se aumentó de nuevo en 6 granos por arroba en toda la Nueva España. En 1784 experimentó un nuevo aumento para el empedrado de las calles de la ciudad de México; estos cambios en las tasas de tributación los soportaba el contribuyente gracias a que, con la centralización, se habían eliminado los excesivos gravámenes que cargaban a este producto: el resultado fue una alza considerable en la recaudación.<sup>141</sup>

La política de centralizar los ingresos fiscales en la Real Hacienda también abarcaba a los estancos, aunque con algunas modificaciones. Este tipo de renta se dividía en dos: el estanco de bienes que monopolizaba la corona y el de servicios, creado "con el único objeto de obtener por este medio ingresos que le resultaría más difícil conseguir por las vías fiscales conocidas".<sup>142</sup> De la primera categoría destaca el monopolio del tabaco por la importancia que tendría en los años posteriores a 1766, y porque

---

<sup>141</sup> HERNÁNDEZ PALOMO, 1979, pp. 210-212.

<sup>142</sup> ARTOLA, 1982, p. 288.

constituyó el ejemplo más depurado del esfuerzo centralizador borbónico. El estanco del tabaco fue reorganizado por Gálvez para que su aparato administrativo operara de manera autónoma con respecto al resto de las burocracias del virreinato. De manera que, hasta antes del establecimiento de los intendentes, sólo respondía a las órdenes del virrey. Todavía después de la reforma de 1786, a partir de la cual esta renta sería supervisada por la Real Hacienda, siguió gozando de una independencia casi absoluta. Los ingresos netos eran remitidos directamente a España; no estaba sujeta a las auditorías del Tribunal de Cuentas, y tenía su propio resguardo.<sup>143</sup> Aprovechando la creación de las factorías del tabaco, la Real Hacienda las utilizaba para el expendio de otros productos y servicios estancados por la corona. A partir de 1786, la pólvora, los naipes y el papel sellado fueron administrados por la misma oficina encargada del tabaco.<sup>144</sup> Para el caso del papel sellado, el cual caería en la segunda categoría de estanco antes mencionada, se dejó de aceptar el papel sin sellar determinando el consumo de cada región, ya que "con ningún motivo ni pretexto" podían los jueces, administradores e intendentes habilitar papel. Ello le daba a la corona mayor control sobre esta renta y, consecuentemente, mayores ingresos.<sup>145</sup>

También las rentas eclesiásticas pasaron a ser administradas

---

<sup>143</sup> WALKER, 1990, hh. 2-3.

<sup>144</sup> ORDENANZA DE INTENDENTES, 1984, Artículo 231, pp. 316-317. A diferencia de las cuentas del tabaco, las de los otros ramos se debían remitir a los oficiales de la Real Hacienda.

<sup>145</sup> FONSECA Y URRUTIA, 1845, vol. 3, pp. 24-60.

por la corona. Los diezmos, concesión de la Iglesia a los Reyes Católicos para que cobraran el 10% de lo que se produjese en las tierras conquistadas, eran cobrados por las catedrales. Del total recaudado se extraían dos cuartos para el prelado y cabildo; las otras dos cuartas partes se dividían entre nueve, de las cuales dos novenos pertenecían al rey, tres para la construcción de la Catedral de México y el resto para el salario de los curas.<sup>146</sup> Así, todo el diezmo pertenecía al rey, excepto que los dos novenos los guardaba para sí y el resto los utilizaba en el mantenimiento del culto católico. Desde 1757 se había visto la necesidad de reformar el ramo de novenos, pues los oficiales se esperaban mucho en cobrarlos u otrogaban demasiadas prórrogas a los funcionarios catedralicios. Además, los cabildos arrendaban el ramo lo que ocasionaba el descuido de los intereses del rey.<sup>147</sup> A la llegada de Gálvez a la Nueva España, éste se percató del desorden y decidió "el medio de la administración, a medida que se cumplieran los arrendamientos hechos a las iglesias". Según el visitador, por ejemplo, de 15,800 pesos que se obtenían del arrendamiento en el obispado de Valladolid, los ingresos ascendieron a 24 mil pesos en 1771, una vez que el ramo pasó a ser administrado por la Real Hacienda. La totalidad del ramo fue definitivamente centralizada en 1782, y aunque las iglesias aún podían arrendar la recaudación de

---

<sup>146</sup> FONSECA Y URRUTIA, 1845, vol. 3, p. 170.

<sup>147</sup> En realidad, la iglesia se arrendaba a sí misma, pues en la subasta para determinar quién cobraba los diezmos nadie se atrevía a pujar por encima de las posturas de los prelados. FONSECA Y URRUTIA, 1845, vol. 3, pp. 219.

este ingreso, a partir de entonces los ministros de la Real Hacienda fueron los encargados de hacer el cobro correspondiente.<sup>148</sup> Por otro lado, Gálvez también reformó los ramos de Diezmos de Pánuco, Vacantes y Excusados, así como los tres novenos dedicados a la Catedral de México. Los Diezmos de Pánuco -- aquellos provenientes de la Huasteca, Pánuco y los Valles de Osetipa-- se hallaban bajo la administración directa de la Real Hacienda desde 1631, de manera que sólo se definió la forma como llevarían las cuentas (cuadrantes) los contadores reales. El ramo de Vacantes Mayores y Menores quedó unido al de Novenos; si bien en un principio estos ingresos eran recaudados por los alcaldes mayores, a partir de 1786 esta tarea pasó a manos de los intendentes. En estos casos, y otros tales como las pensiones y los ramos especiales dedicados a la construcción de iglesias (excusados), la corona privó al clero de la facultad que gozaba de nombrar contadores especiales y dio autoridad a las autoridades civiles para designar funcionarios que obedecieran más a las órdenes de los oficiales de la Real Hacienda que a las de los dignatarios eclesiásticos.<sup>149</sup>

---

<sup>148</sup> FONSECA Y URRUTIA, 1845, vol. 3, p. 259; "Formulario que debe servir de norma a los contadores reales de diezmos de la Nueva España para la formación de los cuadrantes de sus diócesis, dispuesto por el contador general de las Indias con fecha de 30 de octubre de 1786 y aprobado por el rey en 2 de noviembre del mismo año", en AGN, Bandos, vol. 14, f. 195.

<sup>149</sup> FONSECA Y URRUTIA, 1845, vol. 3, pp. 238-239. La política de la corona de centralizar estos ramos tuvo un fin secundario, que fue el de restar poder a la Iglesia. Parte de esta estrategia fue la expulsión de los jesuitas emprendida por Gálvez en 1767. Previamente a esta orden se había exigido el pago de todos los adeudos atrasados por concepto de diezmos. FONSECA Y URRUTIA, 1845,

También concesión de la Iglesia a la corona española fueron las Bulas de la Santa Cruzada. Estas se recaudaban cada dos años por un tribunal especial y se utilizaban para financiar la guerra en contra de los indios bárbaros del norte. La recaudación de este gravamen era sumamente costosa, particularmente porque se arrendaba el cargo a los tesoreros con una prima muy elevada (14%), y porque éstos retrasaban la entrega de lo recaudado "invirtiendo el importe de los sumarios en sus particulares comercios".<sup>150</sup> Cuando Gálvez realizó su visita general, la situación había empeorado, lo que llevó a la corona a decretar lo siguiente:

Hago saber a todos los tribunales y jueces de este reino y a las demás personas a quienes lo contenido de este despacho pueda tocar en cualquier forma, que con el motivo de concluirse ahora los contratos de los tesoreros de la Bula de Santa Cruzada y de haber S.M. prevenido al Señor Visitador General por una real instrucción dirigida al arreglo de los ramos de Real Hacienda, que ponga el de esta gracia y concesión apostólica en mejor dirección para reducir los premios y cortar otros inconvenientes que ha experimentado durante los asientos de los tesoreros.<sup>151</sup>

Así, el ramo pasó a la administración directa, con la ayuda de los curas a quienes por el cobro de este gravamen en los pueblos más remotos se les otorgaría una prima del 5%.

La transferencia arriba ejemplificada de las funciones recaudatorias y contables a manos de los oficiales de la Real Hacienda fue uno de los cambios importantes emprendidos por la

---

vol. 3, p. 205.

<sup>150</sup> FONSECA Y URRUTIA, 1845, vol. 3, p. 314.

<sup>151</sup> FONSECA Y URRUTIA, 1845, vol. 3, p. 309.

corona para racionalizar la administración de sus impuestos. Este esfuerzo centralizador se complementó con el establecimiento de los intendentes en 1786.

Con motivo de la toma de La Habana por las tropas inglesas en 1762, Carlos III decidió incrementar la defensa de sus posiciones militares en el Caribe. Pero la estrategia requería de un erario fuerte y capaz de obtener recursos frescos y poco onerosos. Fue por este motivo por el que tres años después se llevó a cabo la inspección general de la Nueva España con el objeto de determinar las fuentes de dichos recursos. Entre 1765 y 1771 Gálvez presentó a la corona un proyecto para dividir el virreinato en doce intendencias mismo que fue aprobado inmediatamente por las autoridades metropolitanas.

Al presentar el proyecto de las intendencias para la Nueva España, Gálvez tenía en mente aumentar la recaudación de impuestos apoyado en la experiencia peninsular de hacía unos años. También deseaba disminuir la autoridad del virrey; quizá no tanto porque tuviera alguna enemistad con él sino porque pensaba que la intermediación de este funcionario entre los nuevos intendentes y las secretarías del despacho podría llegar a retrasar cualquier proceso de toma de decisiones, con la consecuente merma en la recaudación fiscal. Por lo tanto, fue la institución virreinal la que, en sus inicios, más se vio afectada por el proyecto de las intendencias. Gálvez logró convencer a sus superiores de que un funcionario con tanta autoridad como la tenía el virrey era a toda luces inconveniente. Así, por una parte, en el aspecto fiscal el

proyecto de Gálvez planteó la creación de un funcionario superintendente subdelegado de la Real Hacienda que fuera responsable de supervisar y dirigir el trabajo de los intendentes. En segundo término, en asuntos judiciales, Gálvez propuso la creación de una regencia, desempeñada por los miembros de la Audiencia, que gozara de una estatura política igual a la del virrey. Con la creación de estos dos puestos Gálvez buscaba crear una especie de triunvirato encargado de la administración central novohispana. Pero las instituciones coloniales, a pesar de sus constantes pleitos jurisdiccionales, requerían de una sola cabeza con prestigio y poder, de manera que este proyecto se enfrentó a una viva oposición por parte de los partidarios del sistema virreinal.

Aun así, en 1769 Gálvez logró crear la intendencia de Sonora, la cual fue de efímera duración por no conocerse con precisión las funciones del nuevo cargo. La corona solicitó entonces al virrey Bucareli que evaluara la situación; éste sugirió que se mantuviera el estado de cosas, pues juzgaba que no había necesidad de implantar nuevos funcionarios sino sólo vigilar más de cerca a los ya existentes. El ministro de Indias, por su parte, defendiendo la posición de que la Nueva España debía ser administrada por peninsulares, estaba convencido de que la homogenización del aparato burocrático imperial haría más fácil la transferencia de funcionarios de la Península a las colonias. A final de cuentas, las críticas de Bucareli fueron escuchadas, en parte gracias al inusitado incremento de caudales que durante su gestión llegó a la

Península, y el proyecto de las intendentes entró en una etapa de recesión durante toda la década de los setenta.<sup>152</sup>

El esfuerzo centralizador, y el posterior establecimiento de los intendentes, exigió la reorganización de las oficinas recaudadoras. Esta acción, poco estudiada pero fundamental para concluir sobre la eficiencia de las reformas borbónicas en el ámbito fiscal, tuvo como fin poner un orden al caos administrativo de la Real Hacienda provocado por el descuido de mucho tiempo. Aunque en muchos casos el cambio instituido en la estructura del gobierno español obedecía a las necesidades del imperio, también llevaba en sí la idea de que mediante el uso de la razón, irrestricto de ideas pasadas, el hombre podía mejorar ilimitadamente su condición. Así, las ideas ilustradas proponían la modificación de las instituciones para que éstas desempeñaran racionalmente las labores propias del gobierno. Primeramente, como había sucedido en la Península, se centralizaron los ingresos; posteriormente, se establecieron los intendentes. Ambas reformas fueron de magnitudes considerables y el esfuerzo rendiría frutos, ya que años después, a fines de la colonia, y no obstante lo anquilosado de la burocracia imperial, la hacienda novohispana continuaría funcionando con la organización establecida por los ilustrados Borbones.

---

<sup>152</sup> BRADING, 1983, pp. 72-75.

## CAPÍTULO 3

LA REAL HACIENDA NOVOHISPANA A FINES DEL SIGLO XVIII.  
I: LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS

Ante las crecientes necesidades del imperio, Carlos III decidió continuar con un mayor empuje las reformas iniciadas por su padre con el fin de extraer más recursos de la Nueva España. En esta ocasión, empero, el cambio administrativo daría como resultado una mayor centralización de las decisiones y una casi total concentración de los ingresos fiscales novohispanos en la ciudad de México.

La reforma de finales de la década de los ochenta del siglo XVIII se inició unos años antes con la división de poderes en la Nueva España. Durante el gobierno del virrey Mayorga se nombró a Pedro Antonio de Cossío Secretario de Cámara con atribuciones totales en materia de Real Hacienda. La designación de Cossío como secretario tenía el propósito de separar completamente las labores fiscales de la persona del virrey; sin embargo, su gestión fue un fracaso pues no contaba con la suficiente experiencia como para imponer su autoridad sobre el resto de las oficinas fiscales novohispanas.<sup>153</sup> Gálvez, para estas fechas encargado del despacho de Indias, decidió entonces llevar a cabo un experimento adicional: el establecimiento de un fiscal de la Real Hacienda que se encargara de todos los problemas que pudieran surgir en la recaudación. El segundo experimento funcionó, pues allanó el camino para la llegada de los intendentes.<sup>154</sup> Así, el 4 de diciembre de

---

<sup>153</sup> ARNOLD, 1991, pp. 53-55.

<sup>154</sup> RODRÍGUEZ GARCÍA, 1985, p. 76.

1786 se aplicó en toda su extensión la Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes en el Reino de la Nueva España. Unos días antes había fallecido el virrey sucesor de Mayorga, Bernardo de Gálvez, de manera que la nueva reforma coincidía con el ascenso al poder virreinal del arzobispo de México Alonso Núñez de Haro y Peralta. Gracias a la excelente preparación política del nuevo virrey, la ordenanza fue puesta en marcha inmediatamente. A pesar de las dificultades que esto implicaba, la reforma prometía ser todo un éxito, como lo demuestra la casi desaparición de los antiguos repartimientos y la adopción de los nuevos y menos onerosos medios de financiamiento.<sup>155</sup> Prueba de esto fue el incremento de más de 30% que experimentaron los ingresos de la Real Caja de México entre 1786 y 1787.<sup>156</sup>

No obstante que la Ordenanza de Intendentes creaba un nuevo y poderoso funcionario fiscal, también fueron varias las modificaciones que esta ley imbuyó en las instituciones financieras ya existentes de la Nueva España. ¿Cómo se configuró la organización fiscal de este virreinato de acuerdo con el nuevo sistema? Las secciones de este capítulo presentan una "radiografía"

---

<sup>155</sup> RUBIO GIL, 1968, p. 375.

<sup>156</sup> TEPASKE Y KLEIN, 1988, *passim*. El incremento promedio para el resto de las reales cajas en los mismos años fue de 2.2%, lo que refleja que las reformas fiscales fueron aplicadas en su inicio con más fuerza en la ciudad de México; de hecho, ninguna de las cajas reales ya establecidas refleja un incremento mayor al de la ciudad de México. Cabe señalar que estos incrementos son nominales, es decir que incluían el efecto de los precios, habría que restarles dicho efecto para obtener el incremento real en la recaudación. Esta salvedad deberá considerarse para todos los casos en los que se utilicen las cifras de recaudación fiscal.

de la administración fiscal en el virreinato de la Nueva España, desde el virrey hasta las cajas provinciales.

Si bien cada una de las oficinas fiscales experimentó cambios con motivo del establecimiento de los intendentes, no todos fueron radicales, aunque en lo general la Ordenanza vino a culminar un proceso de cambio. Por una parte, la Ordenanza de Intendentes divide claramente las oficinas virreinales centrales y las de menor jerarquía, administrativa o territorial. Por supuesto, las oficinas centrales se hallaban en la ciudad de México y se encargaban de centralizar caudales, información y toma de decisiones relevantes para todo el espacio colonial. Las oficinas de menor jerarquía administrativa, las que denominamos "de segundo nivel", también se hallaban en la ciudad de México; éstas sólo centralizaban información, algunas decisiones (y en ocasiones caudales) que se referían a los asuntos de su dependencia. Las oficinas regionales respondían a todos los niveles superiores y a los intendentes. Esta jerarquización es típica de la ilustración que dio por terminadas las relaciones de tutela, "en las que el funcionario del escalón superior se limita[ba] a controlar la actividad del del escalón inferior por medio de la reapreciación de sus actos en un recurso de inspección o residencia".<sup>157</sup> Así, la cabeza administrativa del virreinato, el virrey, tenía autoridad directa y a través de sus subordinados inferiores sobre el último de los funcionarios virreinales. Por supuesto, tal cantidad de trabajo era imposible sin el apoyo de cuerpos asesores e individuos (como lo fue el

---

<sup>157</sup> HESPANHA, 1989, p. 167.

fiscal de la Real Hacienda) con un profundo conocimiento del funcionamiento administrativo, así como del propiamente fiscal, no sólo de la colonia sino probablemente de todo el imperio.

Las tesorerías o cajas reales, desde la matriz de la ciudad de México hasta la más pequeña, atravesaban toda la organización fiscal virrenal casi como una administración aparte. Si bien estas oficinas obedecían al intendente en las provincias, las fuentes muestran que sostenían una relación más estrecha con la caja matriz de la ciudad de México. Esto se explica por el hecho de que, como se trataba del manejo de los caudales del rey, su vigilancia era mucho más minuciosa. Es precisamente por la relativa independencia administrativa de las cajas reales por lo que, después de analizar la administración central e intencional, dedicamos una sección particular a estas oficinas y a su contabilidad.

### 3.1. Los organismos centrales de la Real Hacienda novohispana.

#### 3.1.1 El virrey y la Real Hacienda.

De acuerdo con la Ordenanza de Intendentes, el virrey de la Nueva España continuaría con las facultades omnímodas concedidas por las Leyes de Indias. El virrey era gobernador y capitán general, presidente de la audiencia y de la cancillería de la ciudad de México; sin embargo, todos los asuntos de índole fiscal corresponderían, a partir de su promulgación, a la Superintendencia de la Real Hacienda. Aunque el titular de esta oficina tenía autoridad sobre todos los ramos y productos del erario, así como sobre la dirección y manejo de la Intendencia General del Ejército

y Hacienda de la Capital, ejercía sus facultades en estas materias a través de la autoridad ejecutiva del propio virrey: es decir que todas las órdenes despachadas por el superintendente a las provincias debían llevar el "cúmplase" del máximo funcionario colonial.<sup>158</sup>

La Ordenanza de Intendentes fue promulgada por Núñez de Haro el 10 de mayo de 1787; en este decreto se notificaba que Fernando José Mangino ocuparía el cargo de Intendente General de Ejército y Real Hacienda de la capital (lo que equivalía a ser Superintendente de Real Hacienda). Como se trataba de una competencia entre dos autoridades, los problemas se suscitaron poco tiempo después. El problema de la autoridad entre el virrey y el superintendente surgió tanto de la excesiva dismunición de atribuciones que sufrió el cargo del virrey, como de la enorme carga de funciones asignadas al superintendente, lo cual era necesario para poder establecer firmemente el sistema intendencial.

No obstante que con la Ordenanza original el virrey perdía sus funciones hacendísticas, todavía conservaba el poder de sugerir al ministerio de Indias aquellas políticas tendientes a incrementar los ingresos del fisco novohispano. Adicional al hecho de que el virrey perdía atributos con la adopción de la Ordenanza, también debía acomodarse a ella; esta obediencia dependía de las instrucciones específicas recibidas de manos del monarca español. Desafortunadamente no contamos con esas instrucciones, sin embargo, Hipólito Villaroel señalaba que el virrey operaba con acuerdo a la responsabilidad que había adquirido para con Dios y el Rey,

---

<sup>158</sup> ORDENANZA DE INTENDENTES, 1984, pp. 4-6.

cuidando de adoptar sólo aquellas medidas convenientes para el reino y el imperio.<sup>159</sup> Es decir que aun y cuando se viera mermada su condición política el virrey funcionaba de acuerdo a sus principios. Esto le permitía llevar a cabo funciones hacendísticas cuando de ello dependía el beneficio del reino.

En septiembre de 1787 murió el ministro de Indias José de Gálvez. Este hecho fue aprovechado por Carlos III para dividir en dos el ministerio relacionado con los reinos americanos. Como ya mencionamos anteriormente, esta secretaría fue ocupada por Antonio de Valdés y por Antonio Porlier. El ministro encargado de los asuntos hacendísticos de las Indias, Antonio de Valdés, fue quien se ocupó de suprimir al superintendente general del virreinato de México. El motivo de esta decisión fue que tanto el rey como el Ministro y el Consejo de Indias se habían percatado del problema de la autoridad en la Nueva España, de manera que el 2 de octubre de 1787 se incorporaron al virrey las funciones que anteriormente se le habían conferido a Mangino.<sup>160</sup> Era lógico que al virrey se le devolvieran sus atribuciones fiscales, pues de hecho poco había cambiado con la reforma. En primer lugar, porque Mangino apenas si tuvo tiempo de estudiar el complicado sistema hacendístico virreinal; en segundo porque buena parte de los asuntos nunca

---

<sup>159</sup> VILLARROEL, 1982, pp. 427-428.

<sup>160</sup> RUBIO GIL, 1968, p. 379. A Mangino se le otorgó una "plaza efectiva de Ministro de Capa y Espada del Supremo Consejo de Indias, con prevención de que desde luego entregase al actual Exmo. Sr. Virrey (Manuel Antonio Flórez) la superintendencia subdelegada e intendencia particular de esta capital y su provincia que servía para que ahora la despache S. Exa. en unión del virreinato". Citado en REES JONES, 1983, p. 98-99n.54, [el subrayado es mio].

salieron de las manos del secretario del virrey.<sup>161</sup> Así, en el breve lapso en el que Mangino ocupó formalmente la superintendencia general, en realidad el virrey siguió encargándose de los asuntos fiscales.<sup>162</sup>

El arzobispo virrey dejó el cargo en agosto de 1787 en manos de Manuel Antonio Flórez, militar de carrera quien durante su gestión se distinguió por su labor en el campo intelectual. Quizá por esto Flórez no tuvo ningún problema de autoridad con Mangino mientras éste fue superintendente. Si algún problema tuvo Flórez fue el de administrar tantas funciones como tenía a su cargo. Aparte del inmenso trabajo que implicaba administrar la fiscalidad virreinal, no obstante la existencia de un superintendente, el virrey debía estar pendiente del resto de los asuntos internos así como de los conflictos internacionales en los que España se involucraba. Con todo este trabajo, Flórez no estuvo de acuerdo con el hecho de que se le regresaran las atribuciones fiscales. Según él, no debía modificarse la Ordenanza sin antes estudiar la situación; su secretaría se encontraba saturada de trabajo y los empleados que allí laboraban no recibían un pago suficiente. Además, al encargarse de los asuntos de la Superintendencia Flórez recibía también el trabajo de la intendencia de la capital. Fue por este motivo por el que en febrero de 1788 la corona nombró al

---

<sup>161</sup> ARNOLD, 1991, p. 59.

<sup>162</sup> Por ejemplo, en mayo de 1787, el virrey, en un acto que correspondía a Mangino, acusaba recibo de un reporte de las utilidades de los fondos de las cajas de comunidad en el Banco de San Carlos y comunicaba que procedería a su reparto. RUBIO GIL, 1968, pp. 388.

corregidor Bernardo Bonavía intendente de la ciudad de México.

De acuerdo con la Ordenanza de Intendentes expedida en diciembre de 1786, la máxima autoridad fiscal de la Nueva España era el intendente general de ejército y hacienda de su capital. Este funcionario era también Superintendente Subdelegado de la Superintendencia General de Real Hacienda de Indias. El titular de este último cargo era el Secretario de Estado y del Despacho Universal de Indias.<sup>163</sup> Así, la estructura administrativa concebida por la Ordenanza de Intendentes hasta antes de la muerte de Gálvez era la descrita en la Gráfica 5.

A partir de octubre de 1787, los poderes del superintendente fueron entregados al virrey quien operaba a través de la Secretaría del Virreinato; así, el 8 de febrero de 1788 esta oficina se encargó de apoyar las funciones de la superintendencia.<sup>164</sup>

### 3.1.2. La Junta Superior de Real Hacienda.

Al asumir el cargo de Superintendente de la Real Hacienda el virrey se encargaba no sólo de esta oficina sino también de la presidencia de la Junta Superior de Hacienda, organismo creado para "aligerar las cargas de trabajo del superintendente". Las decisiones importantes que en materia fiscal adoptaba el virrey se llevaban a cabo a través de esta Junta, creada para este propósito mediante el artículo cuarto de la Ordenanza de Intendentes (ver Gráfica 6). Este organismo, encargado de discutir las cuestiones

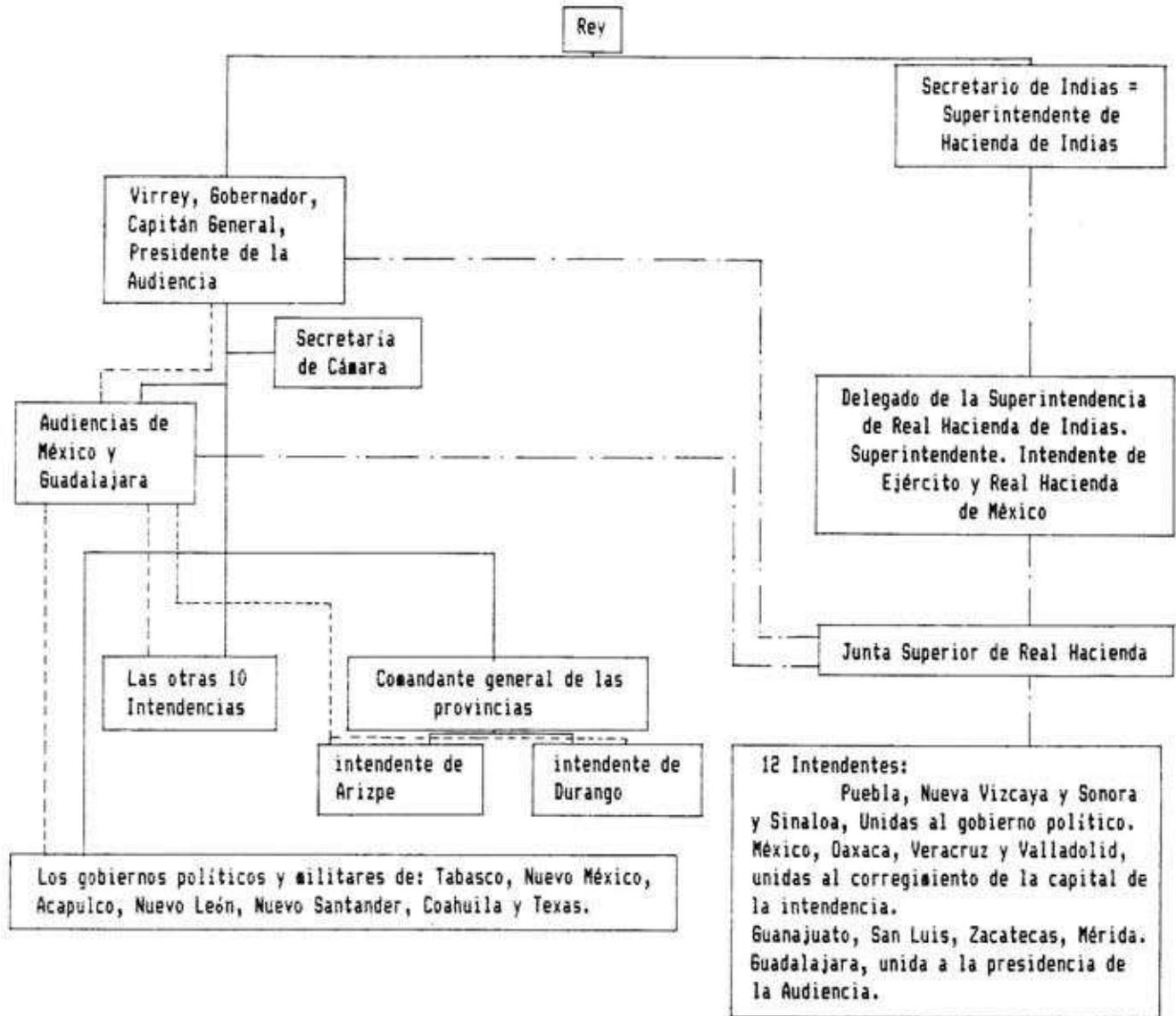
---

<sup>163</sup> ORDENANZA DE INTENDENTES, 1984, p. 6.

<sup>164</sup> ARNOLD, 1979, S/P.

GRAFICA 5

LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE LAS INTENDENCIAS EN NUEVA ESPAÑA  
(1786)



FUENTE: ORDENANZA DE INTENDENTES, 1984, *passim*; ARNOLD, 1991, pp. 59-61.

fiscales más importantes de virreinato, estaba compuesto por el regente de la Audiencia, el fiscal de la Real Hacienda, el ministro más antiguo del Tribunal de Cuentas y el ministro más antiguo de la contaduría o tesorería general de ejército y Real Hacienda. La Junta se reunía una o dos veces por semana y su propósito primordial era el de vigilar la administración de la Real Hacienda, darle uniformidad a la administración de justicia en cuestiones financieras, supervisar el aspecto económico del departamento de guerra y controlar los fondos de los municipios. Asimismo, la Junta tenía jurisdicción y facultades para administrar los ramos de propios y arbitrios y los bienes de comunidad de los pueblos. En ambos casos la Junta tenía autoridad por encima del resto de los tribunales y solamente dependía del rey a través de la Vía Reservada.<sup>165</sup>

Al ejercer la presidencia de la Junta Superior de Hacienda el virrey debía conocer sobre todos los ramos del erario colonial, "de suerte que sea nula cualquier transacción, revisión o sentencia que se pronunciase sin su conocimiento".<sup>166</sup> De acuerdo con la Real Cédula del 30 de junio de 1751, los virreyes tenían las mismas facultades que tenía en España el Superintendente General de la Real Hacienda para recaudar, administrar y arrendar los ingresos fiscales de la Nueva España. Por este motivo, los virreyes -- después del decreto del 2 de octubre de 1787-- pasaron a ser Superintendentes Generales de todos los ramos fiscales y subdelegados de la Real Hacienda peninsular encargada de las

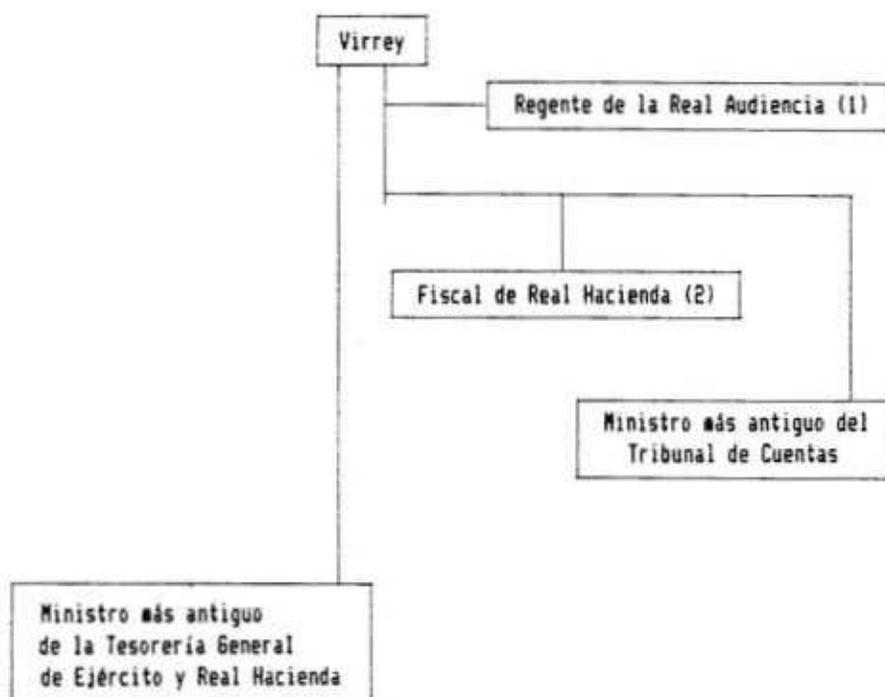
---

<sup>165</sup> ORDENANZA DE INTENDENTES, 1984, pp. 7-10.

<sup>166</sup> GARCÍA GALLO, 1979, p. 176

GRAFICA 6

JUNTA SUPERIOR DE REAL HACIENDA



(1) En teoría, el Regente de la Audiencia tenía la misma jerarquía que el virrey.

(2) Estos cargos formaban parte de la Audiencia, pero con la Ordenanza de Intendentes también debieron subordinarse al Superintendente General de Real Hacienda.

FUENTE: ORDENANZA DE INTENDENTES, 1984, pp. 6-8.

Indias. La superioridad del virrey en este aspecto era absoluta; ni la audiencia, ni los gobernadores, oficiales reales y ministros podían discutir sus decisiones.<sup>167</sup> Sin embargo, y quizá como una consecuencia del exceso de trabajo que tenía el virrey, la mayoría de los asuntos fiscales de la Nueva España era atendida por la Junta Superior de Hacienda.<sup>168</sup> La Ordenanza de Intendentes concedió a este organismo presidido por el virrey una importante dosis de poder y presencia en la mayoría de los asuntos de la Real Hacienda, sobre todo en materia contenciosa, como lo señalaba el artículo 78:

Por lo que toca al ejercicio de la jurisdicción contenciosa en los expedientes y negocios de mis rentas deberán los intendentes conocer privativamente, y con absoluta inhibición de todos los magistrados, tribunales y audiencias de aquel reino, a excepción sólo de la Junta Superior de Real Hacienda...<sup>169</sup>

La Junta Superior estaba formada en su mayoría por miembros de la Audiencia, por lo que es lógico suponer que se encargaba de resolver todos los asuntos contenciosos de la fiscalidad novohispana. De los miembros de la Junta Superior de Real Hacienda, el regente de la audiencia, el fiscal de Real Hacienda y el decano del Tribunal de Cuentas formaban parte de la Audiencia. Ronald Escobedo señala que para el virreinato del Perú, en 1784 la Junta Superior de Real Hacienda se encargaba de la Sala de Ordenanza del

---

<sup>167</sup> VENTURA BELEÑA, 1787, vol.1, p. 352-353.

<sup>168</sup> LEIBY, 1986, pp. 105-106.

<sup>169</sup> ORDENANZA DE INTENDENTES, 1984, p. 90.

Tribunal de Cuentas; es decir de todos los asuntos judiciales del erario colonial. Este también fue el caso de la Nueva España ya que el artículo 243 de la Ordenanza de Intendentes asignaba a la Junta Superior la facultad de decidir en los casos más complicados a los que se enfrentara el Tribunal de Cuentas.<sup>170</sup>

### 3.1.3. La Secretaría del Virreinato.

El organismo que se encargaba de preparar los expedientes para la Junta y de darles curso administrativo una vez que ésta decidía sobre algún aspecto fiscal tanto económico como administrativo, era la Secretaría de Cámara del Virreinato. El cargo de secretario del virreinato, creado en 1742, tenía bajo su encomienda atender todos los asuntos del virrey, dividiéndolos por temas, de manera que cada uno de los miembros de este organismo tuviera una función específica. Con la modificación llevada a cabo por Bonilla, secretario de Flórez, la Secretaría del Virreinato quedó formada por nueve secciones. Las primeras ocho se encargaban de asuntos fiscales, tanto de ingresos como de gastos, decretos y órdenes, la novena sección se llamaba "mesa de guerra", dividida a su vez en cuatro partes.<sup>171</sup> La organización de la Secretaría del Virreinato se muestra a continuación en la Gráfica 7.

A partir de la experiencia aprendida con la designación de

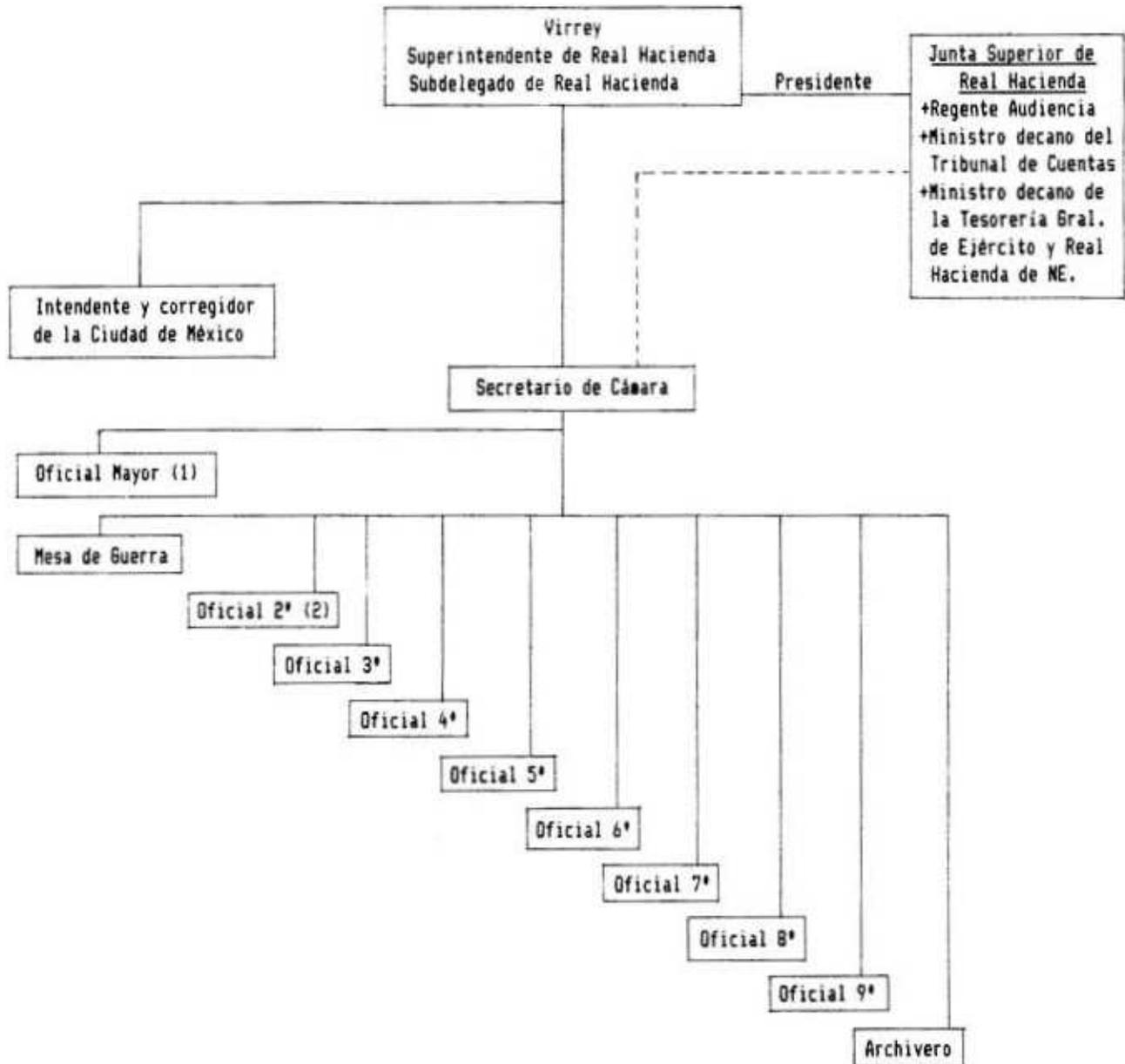
---

<sup>170</sup> ESCOBEDO, 1986, p. 216.

<sup>171</sup> No obstante que Arnold presenta los asuntos que trataba cada una de las nueve mesas que componían la secretaría del virreinato, no señala cuál fue el criterio para llevar a cabo esta división. ARNOLD, 1991, pp. 61-63.

GRAFICA 7

LA ORGANIZACION DE LA SECRETARIA DE CAMARA DEL VIRREINATO  
1786



----- Línea de asesoría.

- (1) La jerarquización se estableció con base a los sueldos.
- (2) Ver cuadro anexo para los encargos de cada oficial.

## CUADRO ANEXO, GRAFICA 7

### Funciones administrativo-fiscales de los oficiales de la Secretaría del Virreinato

Oficial Mayor: Tiene a su cargo ordenar todos los decretos; reconocer las minutas que se expiden por la Junta Superior de Hacienda; repartir el despacho y los expedientes que vuelvan de las fiscalías y asesorías; ordenar y despachar los expedientes reservados que no pueden atenderse en la mesa que les corresponde; acordar con el secretario sobre los asuntos; atender al virrey cuando no lo pueda hacer el secretario.

Oficial segundo: Tabaco y naipes, medio real de ministros y tributos.

Oficial tercero: Aduanas y alcabalas, montepíos, pulque, desagüe, Acordada.

Oficial cuarto: Diezmos, temporalidades, media anata eclesiástica, bulas de Santa Cruzada.

Oficial quinto: Tabacos, propios y arbitrios.

Oficial sexto: Media anata y lanzas, salinas, azogues, Tribunal de Cuentas, Casa de Moneda, Lotería, oficiales reales.

Oficial séptimo: Banco Nacional(\*), salinas de Veracruz, fondo de renta vitalicia, Dirección de cáñamo y lino.

Oficial Octavo: Peajes, montepío de ánimas, licencias, indiferente general.

Mesa de guerra: Arbitrios de milicias.

(\*) No se especifica la naturaleza de esta institución.

FUENTE: ARNOLD, 1979, Cuadro 1; ARNOLD, 1991, pp. 61-63; "Instrucción que deberá observarse provisionalmente en la Secretaría de Cámara del Virreinato", en AGN, Bandos, Vol. 15, ff. 173-183.

Cosío, la oficina del secretario del virreinato se encargaba del trabajo administrativo del virrey. Desde este punto de vista, señala Arnold, la separación de las funciones fiscales del cargo virreinal "fue una decisión práctica y sensata", pues una sola oficina tan limitada de personal no podía hacerse cargo del enorme trabajo que implicaba administrar prácticamente todos los asuntos del virreinato.<sup>172</sup> De todas formas, este experimento falló y a partir de 1787 la secretaría tuvo más trabajo, aún a pesar de que la intendencia de la capital pasó a manos de otro funcionario. Aun así, la labor de administrar el erario era compartida, con todos los problemas que ello implicaba, por un aparato burocrático a las órdenes del virrey superintendente de Real Hacienda.

#### 3.1.4. Los oficiales de la Real Hacienda.

El virrey contaba con el apoyo de un contador y un tesorero general, denominados "oficiales de la Real Hacienda", los cuales realizaban para la intendencia de México la mismas tareas contables y recaudatorias que para sus jurisdicciones respectivas llevaban a cabo el resto de los tesoreros y contadores del espacio colonial. Sin embargo, algunas de sus funciones eran de mayor jerarquía. Según la Ordenanza de Intendentes, estos funcionarios asistían al virrey en la administración de las rentas del tabaco, alcabalas, pulques, pólvora y naipes (artículo 79); por otro lado, el decano de estos dos ministros formaba parte de la Junta Superior de Real Hacienda y de la Junta de Almonedas (artículos 4 y 164); también se

---

<sup>172</sup> ARNOLD, 1991, p. 57.

encargaban de distribuir entre las intendencias el papel sellado y el azogue que se remitía a la Nueva España para su consumo (artículos 56 y 154); asesoraban a los intendentes sobre las tareas de su competencia (artículo 248), y se encargaban de guardar y contabilizar todos los ingresos de la Nueva España, pues la totalidad de las tesorerías virreinales debía remitir sus excedentes a la ciudad de México (artículo 230). Debido a estas funciones, los oficiales de la Real Hacienda en la capital percibían un mayor sueldo y gozaban de una jerarquía superior, aunque igual a la de los ministros de la intendencia de Veracruz por ser este puerto "la precisa garganta y paso" de la Nueva España (artículo 99).<sup>173</sup>

Como su nombre lo indica, la Tesorería General de Ejército y Real Hacienda también se encargaba de suministrar, con anuencia del intendente, los recursos necesarios a los cuerpos militares. Para ello, esta oficina contaba con una mesa de guerra.<sup>174</sup> La distribución organizativa de la Tesorería General novohispana, expuesta en la Gráfica 8, es esencialmente la misma que la de las tesorerías foráneas, descritas más adelante.

### 3.1.5. El Tribunal de Cuentas.

El virrey, en sus funciones de Superintendente de la Real Hacienda, también contaba con la asistencia del Tribunal y Contaduría de Cuentas, del cual era presidente. Esta oficina se

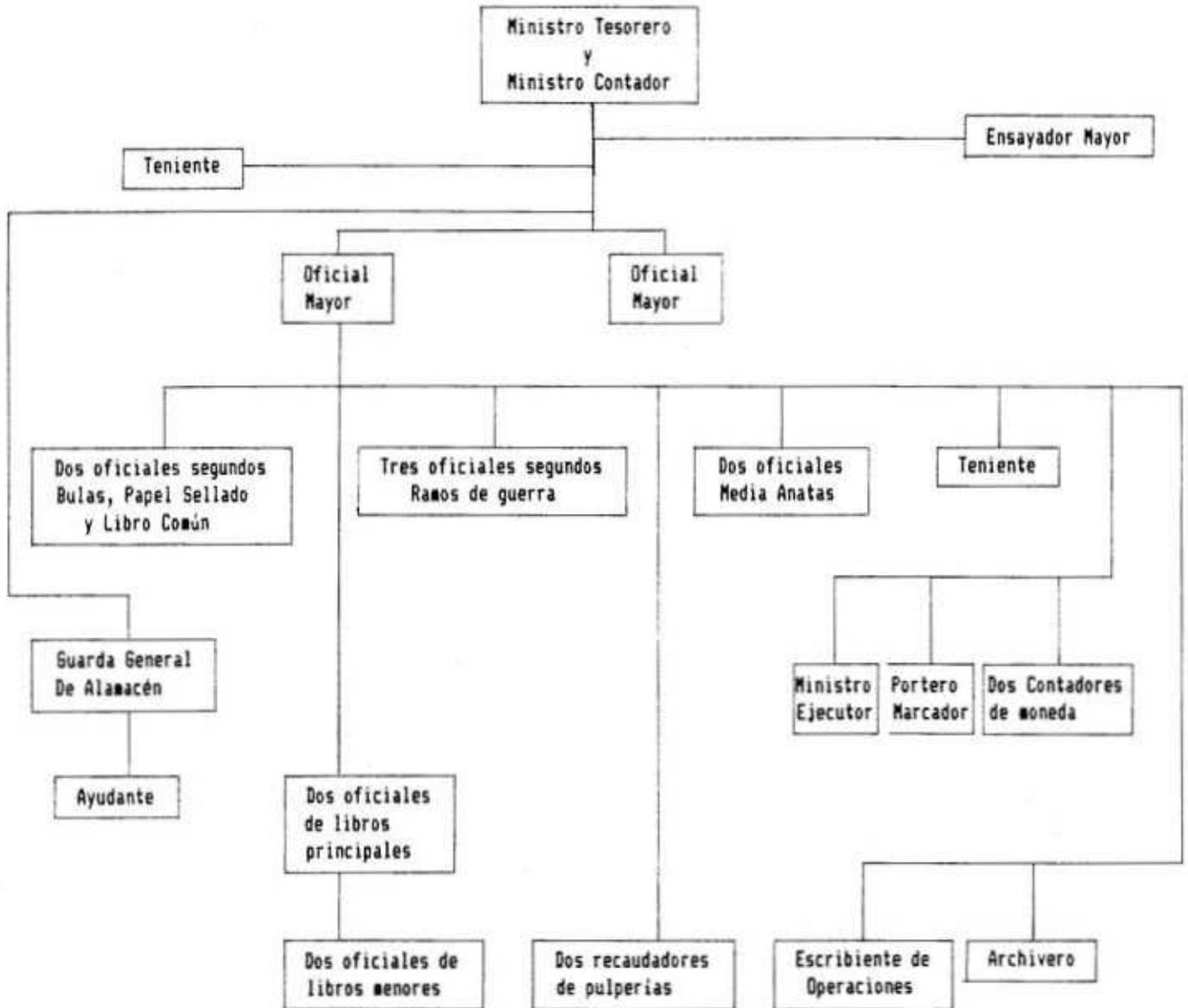
---

<sup>173</sup> ORDENANZA DE INTENDENTES, 1984, *passim*.

<sup>174</sup> ORDENANZA DE INTENDENTES, 1984, pp. 349-350

GRAFICA 8

TESORERIA GENERAL DE EJERCITO Y REAL HACIENDA  
(Fines del siglo XVIII e inicios del XIX)



FUENTE: SIERRA, 1972, p. 10. Este autor sólo enumera los cargos de la tesorería, por lo que sólo podemos imaginarnos la jerarquización de ellos.

dividía en dos: la contaduría que se encargaba de dictaminar, glosar y finiquitar las cuentas de la mayoría de los ramos del erario novohispano, a la vez que debía formar con todas ellas el Libro de la Razón General de Real Hacienda, y el tribunal, erigido en Sala de Ordenanza en la Junta Superior de Real Hacienda <sup>175</sup>, que trabajaba con la contaduría para evaluar el trabajo de los ministros del erario. Si bien la planta de este organismo no se modificó con la Ordenanza (artículo 242), ésta vino a incrementar sustancialmente sus labores pues ahora debía revisar las cuentas mensuales de todas las rentas (excepto tabaco y diezmos) así como de las cajas reales (artículos 199 y 231).<sup>176</sup> Además, debía asesorar al superintendente en la elaboración de las ordenanzas de papel sellado, azogues y bulas de Santa Cruzada (artículos 155 y 166), y proporcionar la información que requirieran los intendentes para el mejor desempeño de sus labores (artículo 115). En términos generales, la organización del Tribunal de la Contaduría de Cuentas era como se muestra en la Gráfica 9.

### 3.1.6 El fiscal de Real Hacienda.

Uno de los cargos más importantes en la administración fiscal de la Nueva España era el fiscal de la Real Hacienda. Este puesto,

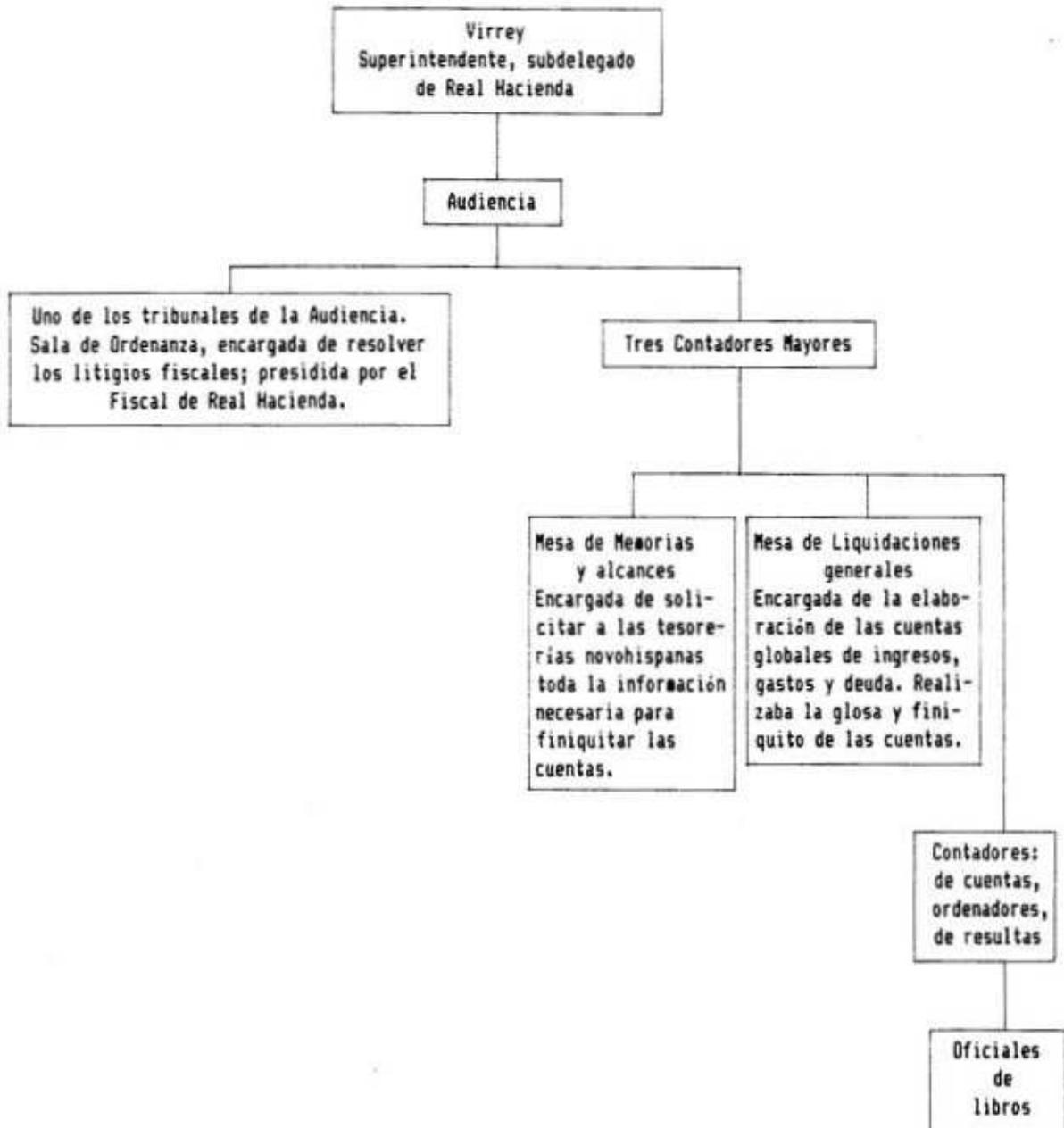
---

<sup>175</sup> ESCOBEDO, 1986, p. 216.

<sup>176</sup> La Ordenanza de Intendentes no da las razones por las cuales revocaba la Real Cédula de octubre de 1776 que ordenaba que todas las cuentas de diezmos fueran revisadas por la Contaduría General. Sólo señala que, con la elaboración de cuadrantes, se evitarían "embarazos y dilaciones"; estos cuadrantes eran remitidos directamente al rey y a la Contaduría de Indias por cada uno de los intendentes. ORDENANZA DE INTENDENTES, 1984, pp. 254-259.

GRAFICA 9

CONTADURIA MAYOR DEL REAL TRIBUNAL Y AUDIENCIA DE CUENTAS



FUENTE: NAVARRO GARCIA, 1977; ESCOBEDO, 1986; AGN, AHH, Tesorería, leg. 338, exp. 1.

creado en 1779, constituye un caso aparte de los demás porque en realidad lo "hizo" un personaje que por su permanencia y omnipresencia en todos los asuntos fiscales contribuyó en buena parte al mejoramiento de la organización administrativo-fiscal de la colonia: Ramón de Posada y Soto. La labor de Posada ha sido objeto de un amplio estudio que muestra cómo a partir de su designación y a pesar de los contratiempos, paulatinamente fue adquiriendo mayor poder en todos los asuntos fiscales; de manera que para cuando quedó establecido el sistema intendencial Posada conocía buena parte del funcionamiento de la Real Hacienda, con lo que sin duda contribuyó al mejoramiento del sistema tributario.<sup>177</sup>

La fiscalía de Real Hacienda se creó ante la necesidad de contar con un funcionario que se hiciera cargo de la reforma intendencial, ya de por sí retrasada en la Nueva España con respecto al resto del imperio. Así, desde un principio, Posada allanó el camino hacia la reforma; no sólo la que implicaba el establecimiento de las intendencias, sino también la relacionada con la "otra estructura": es decir, la de los administradores de rentas.<sup>178</sup>

El cargo de fiscal de Real Hacienda, que de hecho ya existía con el nombre de "primer fiscal de lo civil", era una de las tres fiscalías adscritas a la Real Audiencia de la Nueva España. Al

---

<sup>177</sup> RODRÍGUEZ GARCÍA, 1985, p. 71.

<sup>178</sup> El argumento de la "otra estructura" es abordado por Rodríguez García quien apunta que al lado de las instituciones tradicionales, los Borbones colocaron "otros organismos paralelos que detentaron cada vez más los entresijos del poder." RODRÍGUEZ GARCÍA, 1985, p. 11.

mando de Posada, esta oficina adquirió relevancia tanto por los informes que rendía al Ministro de Indias, relacionados con casi todos los aspectos administrativos y fiscales del erario novohispano, como por su activa participación en el saneamiento de las oficinas hacendísticas, tanto antes como después de haberse establecido las intendencias. Al parecer, la presencia de Posada en la Nueva España constituyó uno de los aciertos más importantes de la corona en su intento de reformar la fiscalidad colonial hasta antes de la muerte de Gálvez, como lo señala Rodríguez García:

...Gálvez gobernó Nueva España apoyado en Posada, o si se quiere a través de Posada; éste vigiló el cumplimiento de reales órdenes dirigidas al virrey y a otras autoridades del virreinato, detuvo las actuaciones o métodos desordenados en el gobierno novohispano, comunicó a Madrid los asuntos de interés y especialmente aquellos que necesitaban resolverse desde el ministerio...

Ya para después de la muerte de Gálvez, Posada era prácticamente una institución dentro de la organización fiscal novohispana, y sus opiniones eran escuchadas y respetadas por los virreyes. En 1793, después de muchos intentos por regresar a la Península, intentos que Revillagigedo coartó porque "eran raras en los hombres en todas partes las circunstancias que lo recomiendan", Posada pasó a formar parte de la fiscalía del Consejo de Indias.<sup>179</sup>

Para inicios del siglo XIX vemos cómo la preponderancia que logró Posada para su oficina continuó en forma de rutina hasta finales del periodo colonial bajo el mando de otros dos fiscales

---

<sup>179</sup> RODRÍGUEZ GARCÍA, 1985, pp. 53-54.

más. Sin embargo, en algunos asuntos, los fiscales del virreinato no llegaron a conocer con la profundidad debida el funcionamiento de la Real Hacienda, en particular cuando ésta acusó algunas modificaciones en su funcionamiento.<sup>180</sup>

### 3.1.7. Las rentas reales.

Aparte del establecimiento de los nuevos funcionarios adscritos a las intendencias, quizá la modificación más importante que en cuestión fiscal presentaba la Ordenanza de diciembre de 1786 era la división de las tareas hacendísticas en oficinas encargadas de los distintos ramos bajo la administración directa del Superintendente Subdelegado de Real Hacienda. De acuerdo con esta ley y su reforma de octubre de 1787, estas oficinas se encargaban de remitir las órdenes de su competencia a los intendentes y de centralizar la contabilidad del ramo: su distribución organizativa, se presenta en la Gráfica 10.

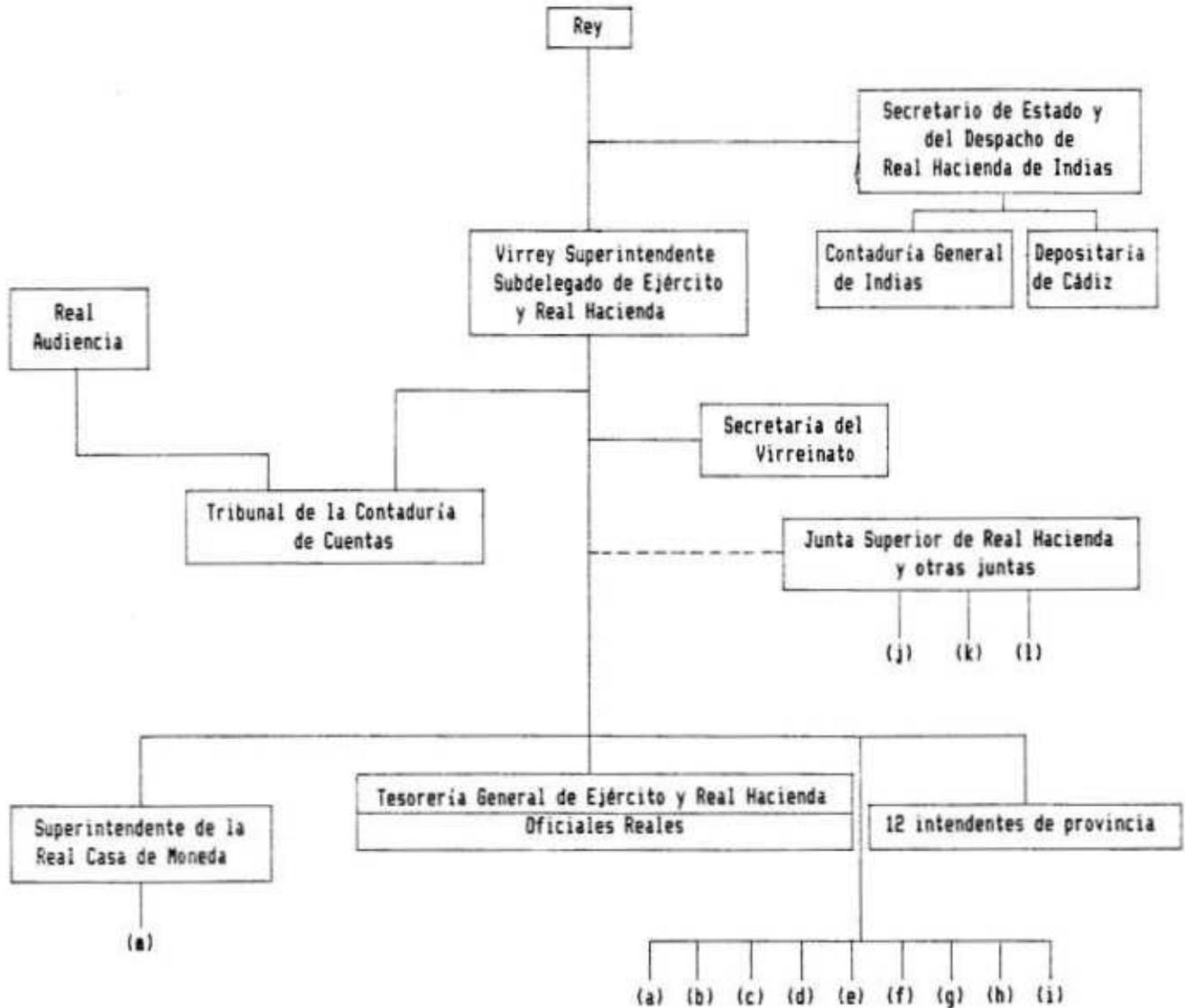
Las dependencias encargadas de administrar los distintos ramos de la Real Hacienda no eran todas iguales. En primer lugar, el segundo nivel de autoridad fiscal comprendía una administración especial para el tabaco, un contador general de retasas para los tributos y un director general para las alcabalas y pulques (artículos 130, 134 y 145-147). En respuesta a la centralización iniciada hacía algunos años, la Ordenanza disponía que los estancos

---

<sup>180</sup> Véase, por ejemplo, el oficio del fiscal de Real Hacienda Sagarzurrieta al Tribunal de Minería, a los ministros de las cajas reales y a la contaduría de Azogues, en AGN, Minería, vol. 199, exp. 5, ff. 198ss.

GRAFICA 10

LA ADMINISTRACION CENTRAL DE LAS RENTAS REALES

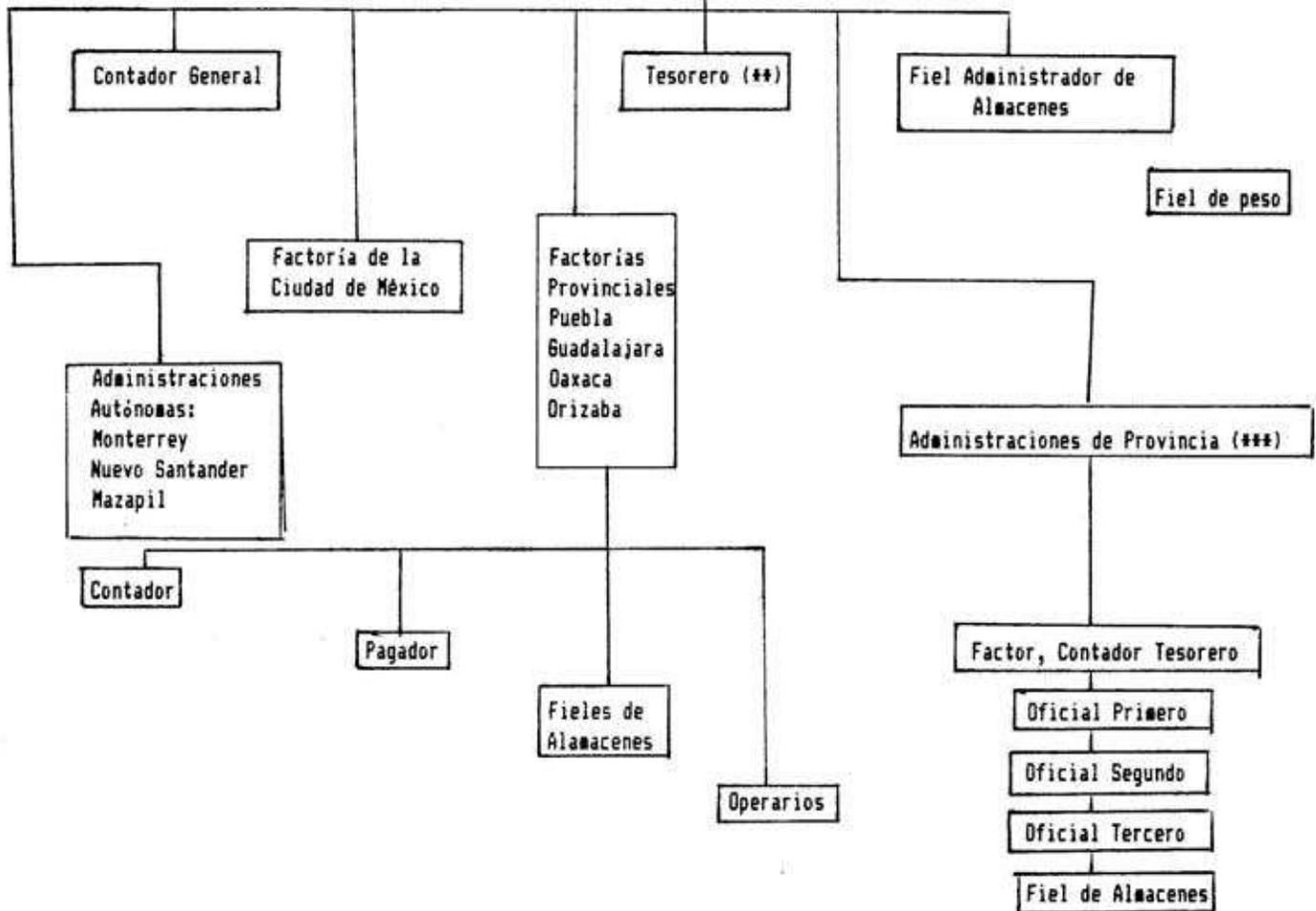


----- Línea de asesoría.

GRAFICA 10 (a)

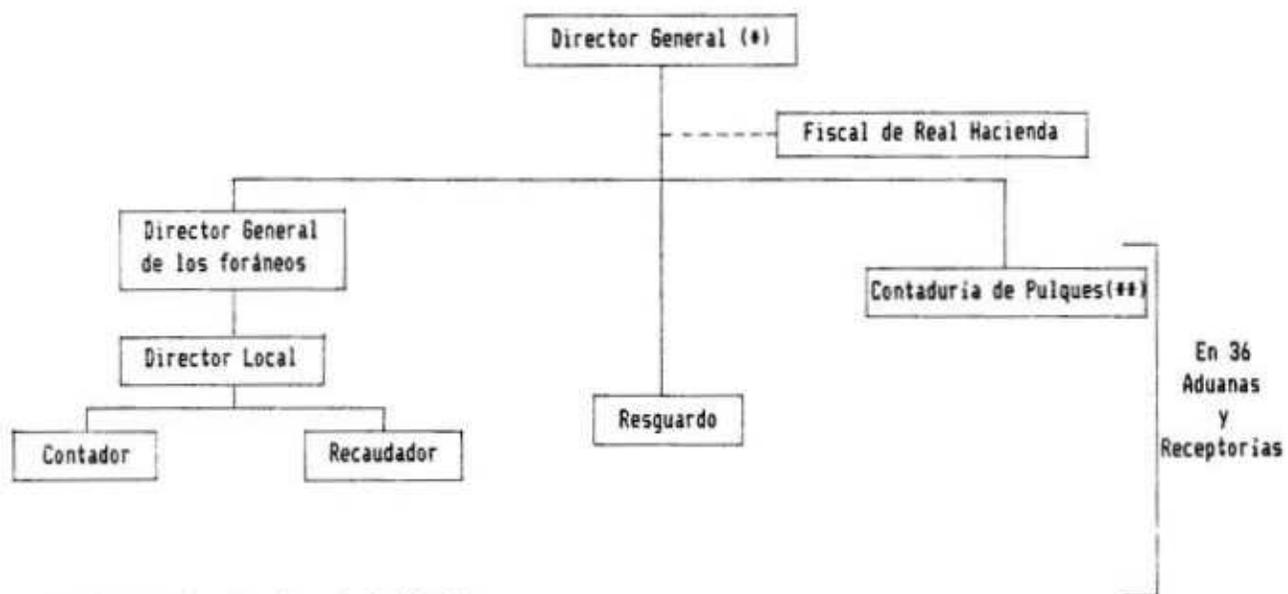
DIRECCION GENERAL DEL TABACO

Dos Directores Generales (\*)



(\*) A partir de 1790 quedó un solo director general de la renta.  
 (\*\*) También tesorero de la Dirección General de Pólvora y Naipes.  
 (\*\*\*) También encargadas del abasto de papel sellado, pólvora y naipes.

GRAFICA 10 (b)  
DIRECCION GENERAL DE PULQUES

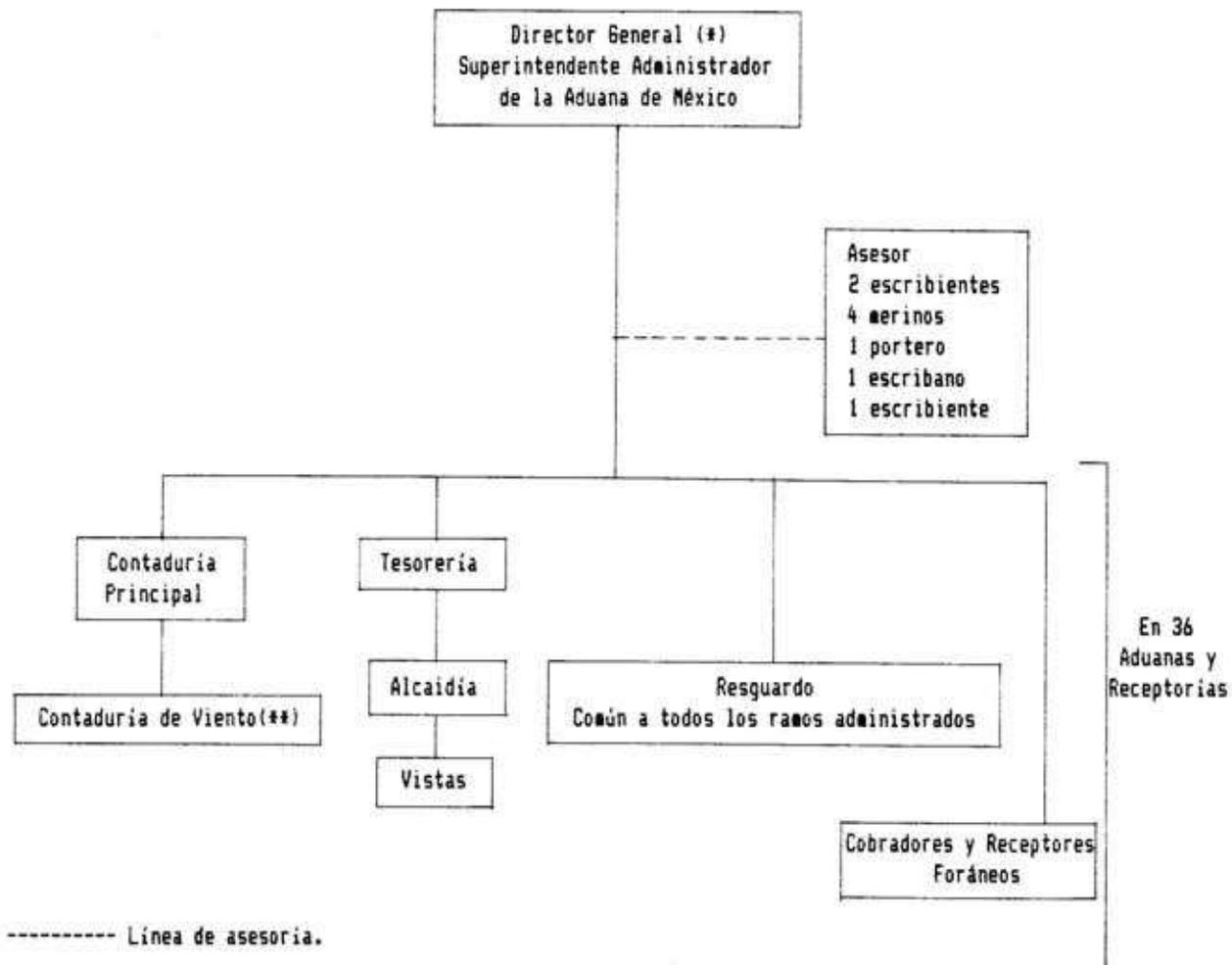


(\*) También Director General de Alcabalas.

(\*\*) También "Contaduría de Viento" en la Dirección General de Alcabalas.

FUENTE: FONSECA Y URRUTIA, 1845, vol. 3; HERNANDEZ PALOMO, 1979.

GRAFICA 10 (c)  
DIRECCION GENERAL DE ALCABALAS



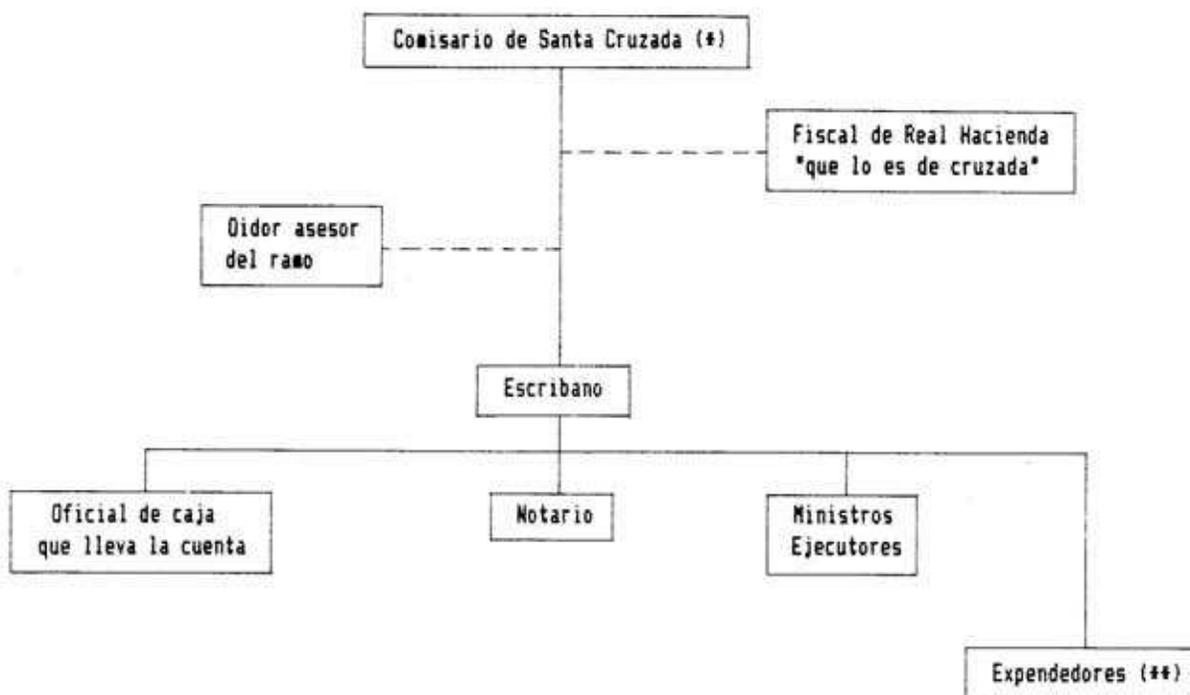
(\*) También Director General del Pulques (Ver 10(b)).

(\*\*) También "contaduría de pulques" en la Dirección General de Pulques.

FUENTES: FONSECA Y URRUTIA, 1845, vol. 2; AGN, Bandos, vol. 15, ff. 277-301; ORDENANZA DE INTENDENTES, 1984, arts. 144-146, pp. 172-175.

GRAFICA 10 (d)

COMISARIA DE SANTA CRUZADA



----- Línea de asesoría.

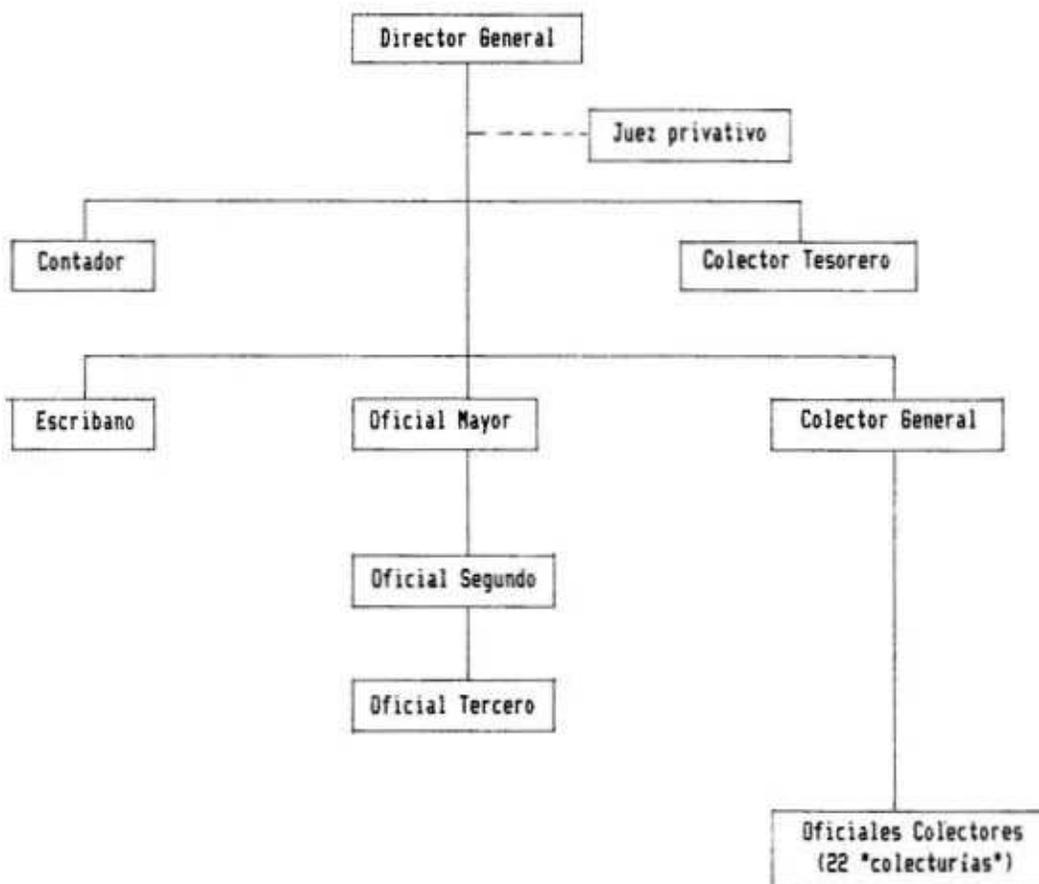
(\*) También encargado de la media anata y mesadas eclesiásticas.

(\*\*) El expendio de las Bulas se hacía en las Cajas Reales.

FUENTE: FONSECA Y URRUTIA, 1845, vol. 3.

GRAFICA 10 (e)

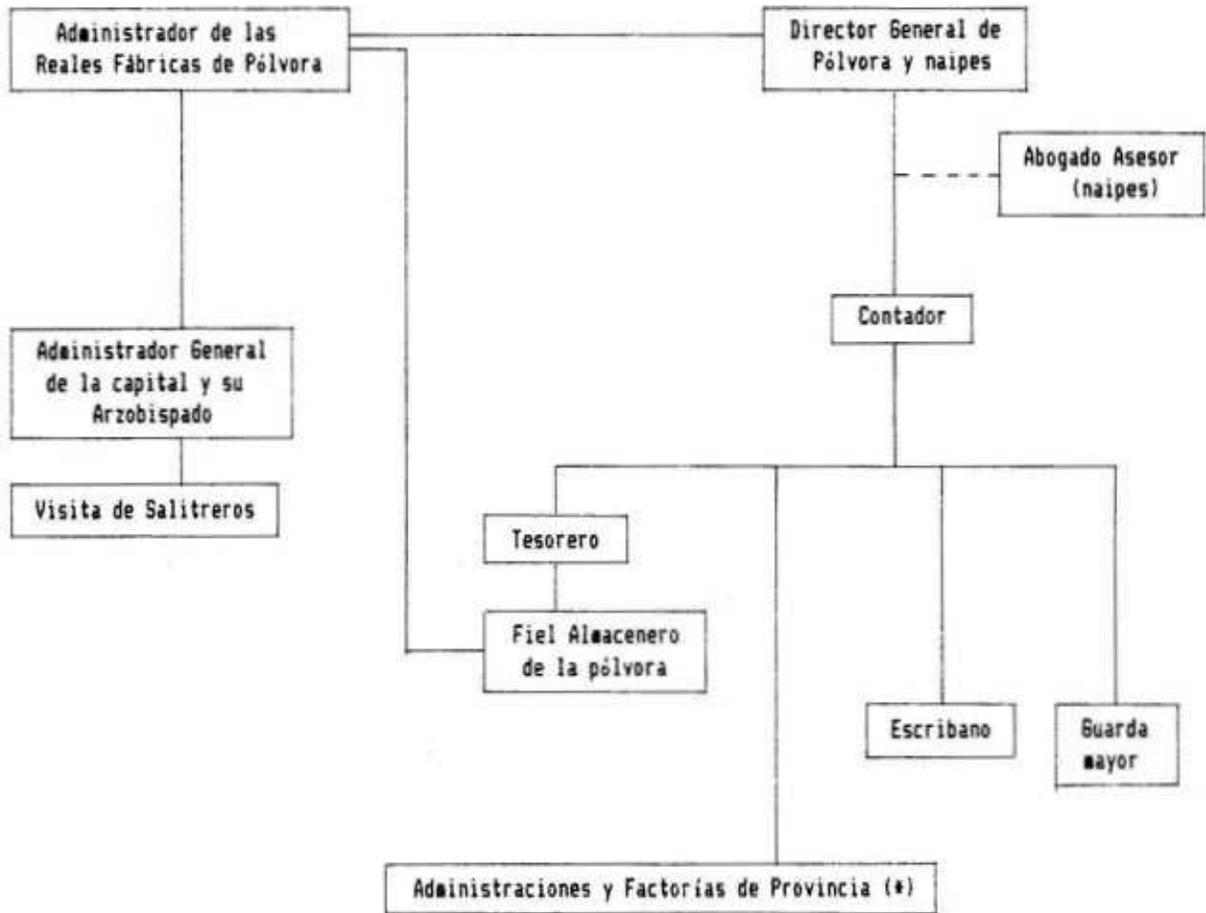
DIRECCION GENERAL DE REAL LOTERIA



FUENTE: CORDONCILLO SAMADA, 1961.

GRAFICA 10 (f)

DIRECCION GENERAL DE POLVORA Y NAIPES

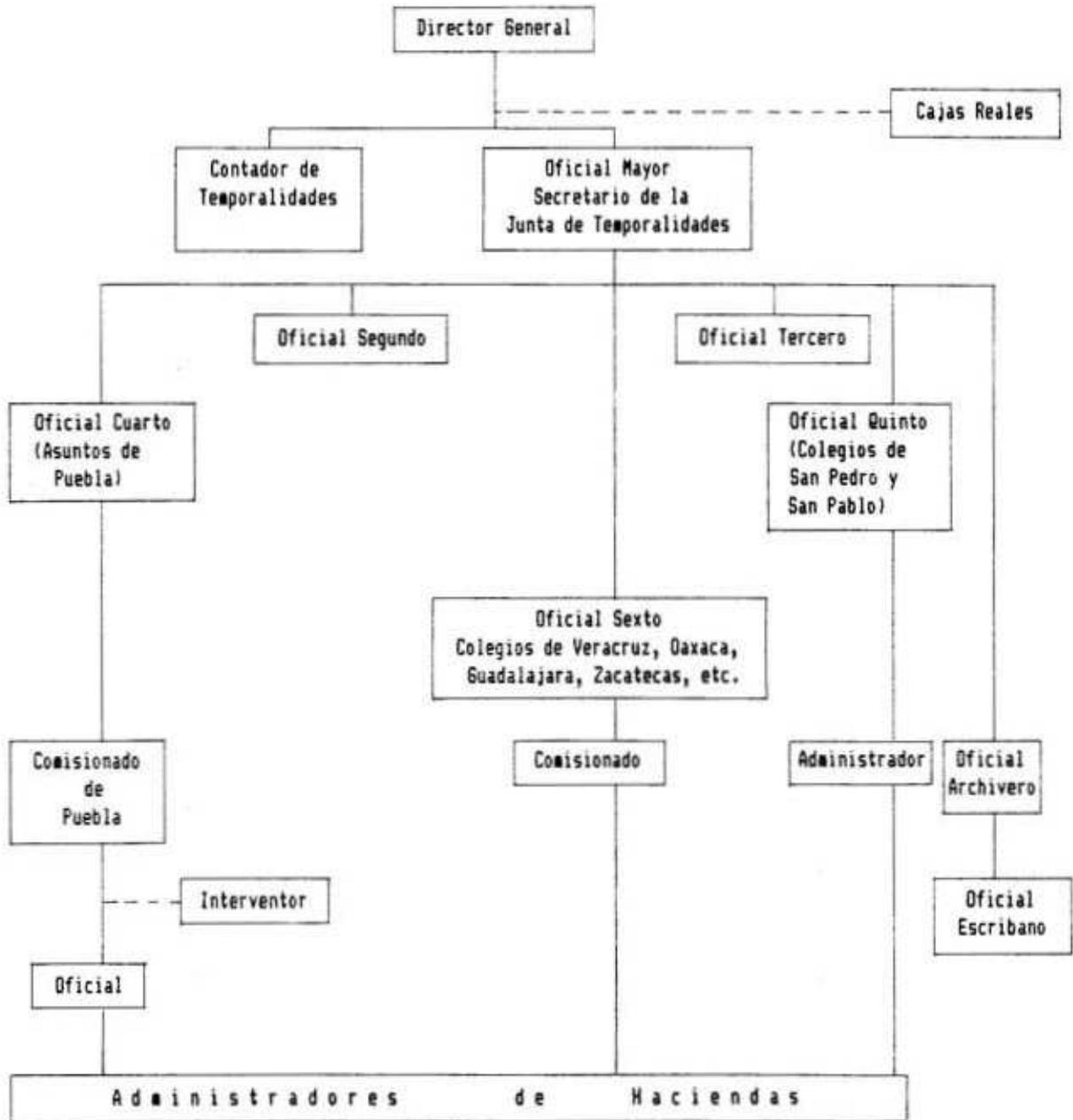


(\*) También encargadas del abasto del tabaco.

FUENTE: FONSECA Y URRUTIA, 1845, vol. 2; ORDENANZA DE INTENDENTES, 1984, arts. 148, 149, pp. 177-179; CUELLO MARTINELL, 1965.

GRAFICA 10 (g)

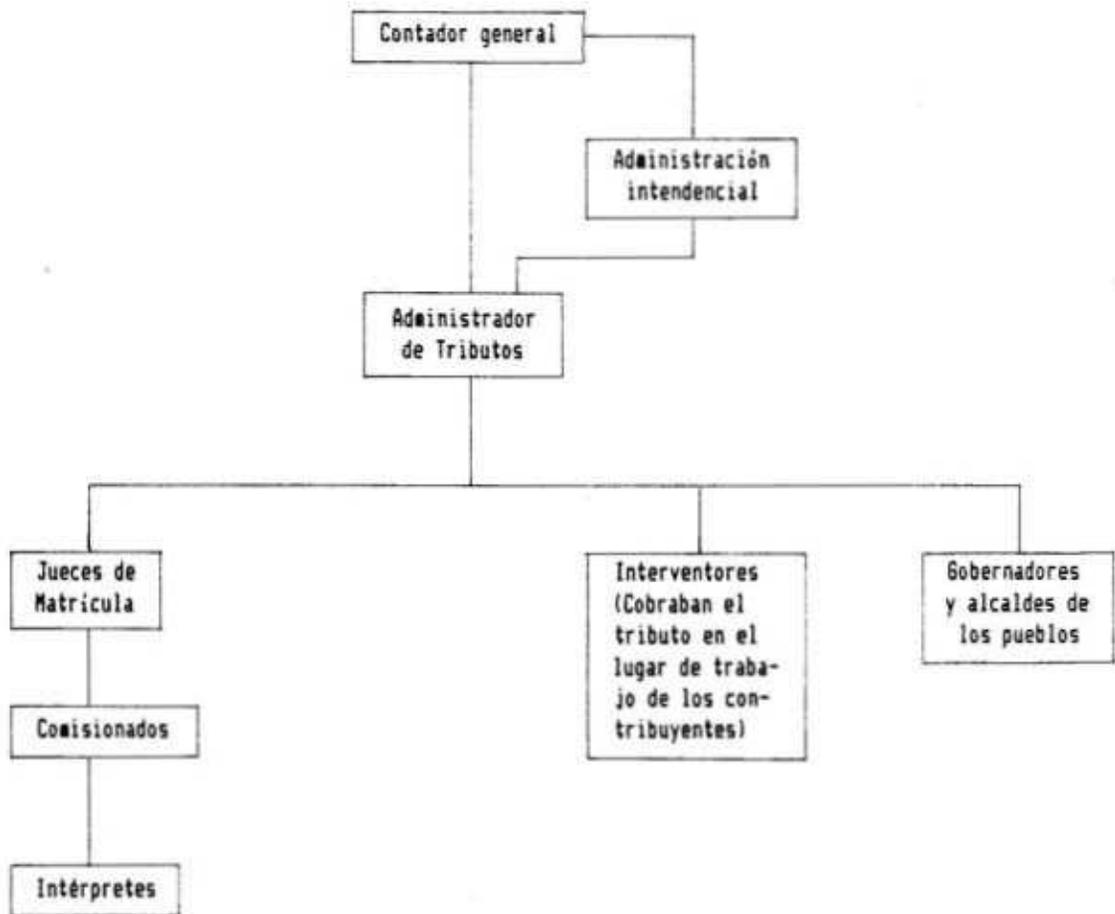
DIRECCION GENERAL DE TEMPORALIDADES



----- Línea de asesoría

GRAFICA 10 (h)

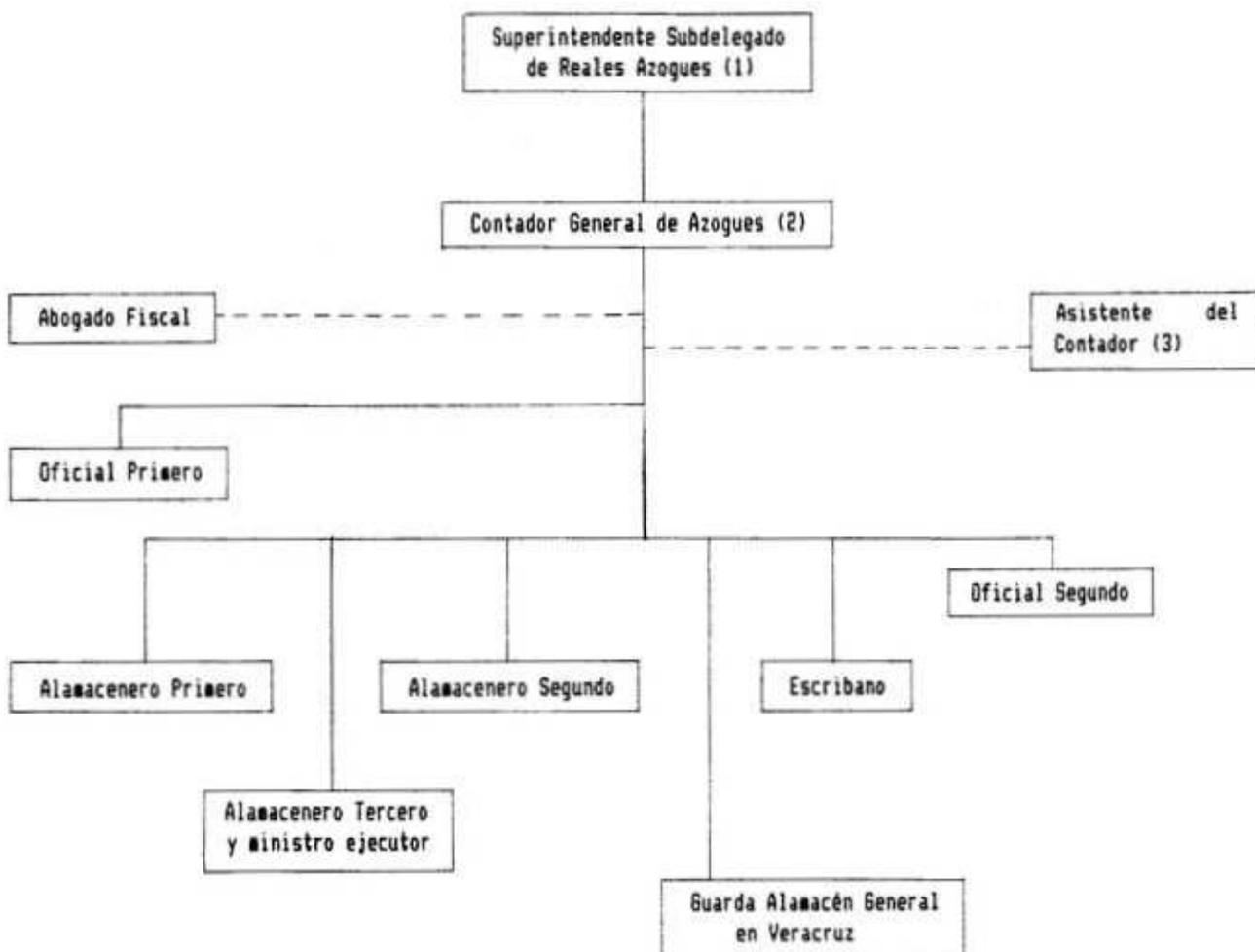
CONTADURIA GENERAL DE RETASAS



FUENTE: ORDENANZA DE INTENDENTES, 1984, arts. 123 a 141, pp. 144-168; AGN, Bandos, vol. 17, ff. 228-241.

GRAFICA 10 (i)

CONTADURIA GENERAL DE AZOGUES



----- Línea de asesoría

(1) Cargo desempeñado por el virrey.

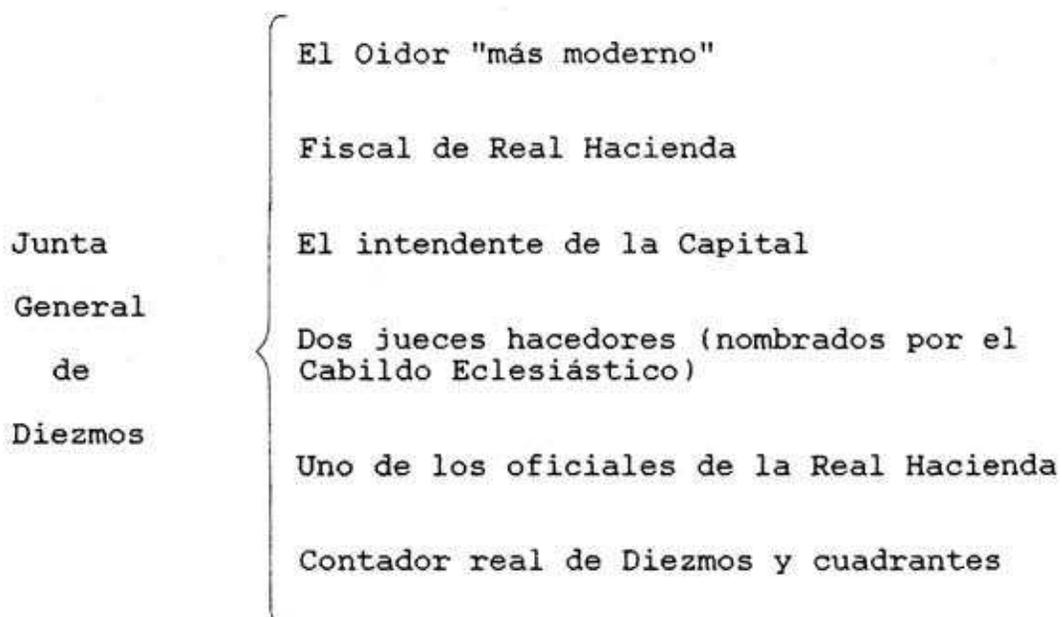
(2) Encargado del arca de depósitos en donde se guardaba el producto de las ventas en pequeño.

(3) Cargo desempeñado por el contador decano del Tribunal de Cuentas.

FUENTES: AGN, AHH, Azogues, leg. 205, exp. 15.

GRAFICA 10 (j)

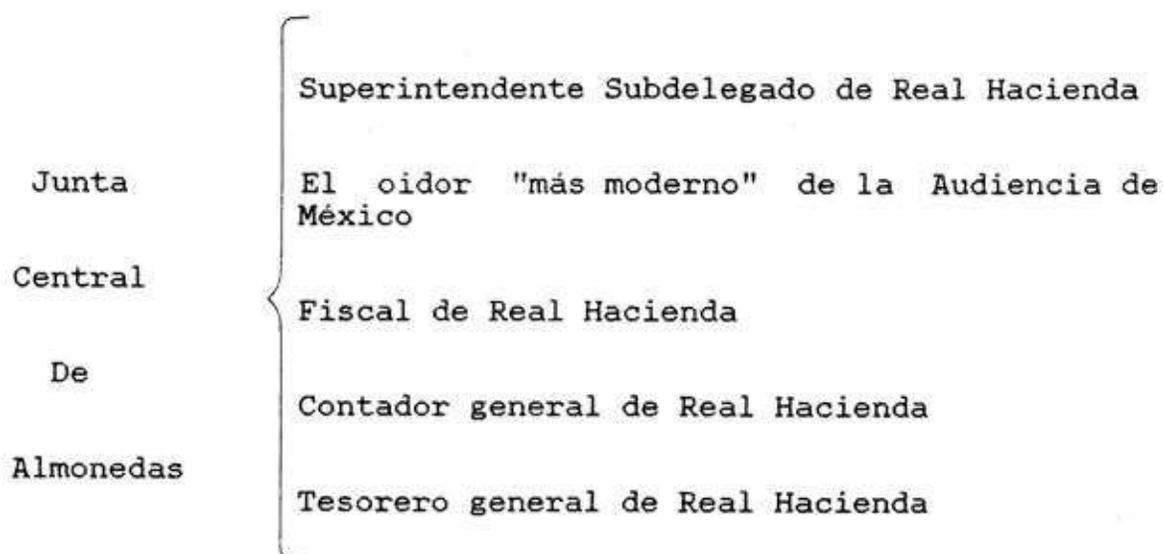
JUNTA GENERAL DE DIEZMOS



FUENTE: ORDENANZA DE INTENDENTES, 1984, art. 169, p. 213.

GRAFICA 10 (k)

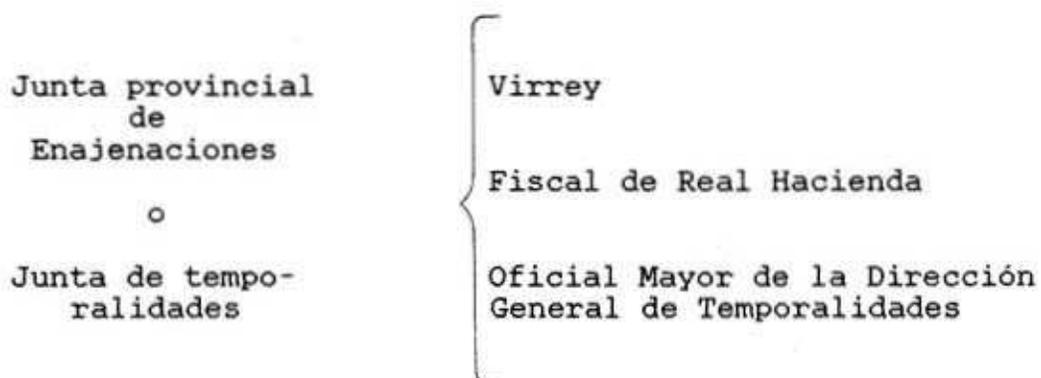
JUNTA CENTRAL DE ALMONEDAS



FUENTE: AGN, Bandos, vol. 14, ff. 89-101.

GRAFICA 10 (1)

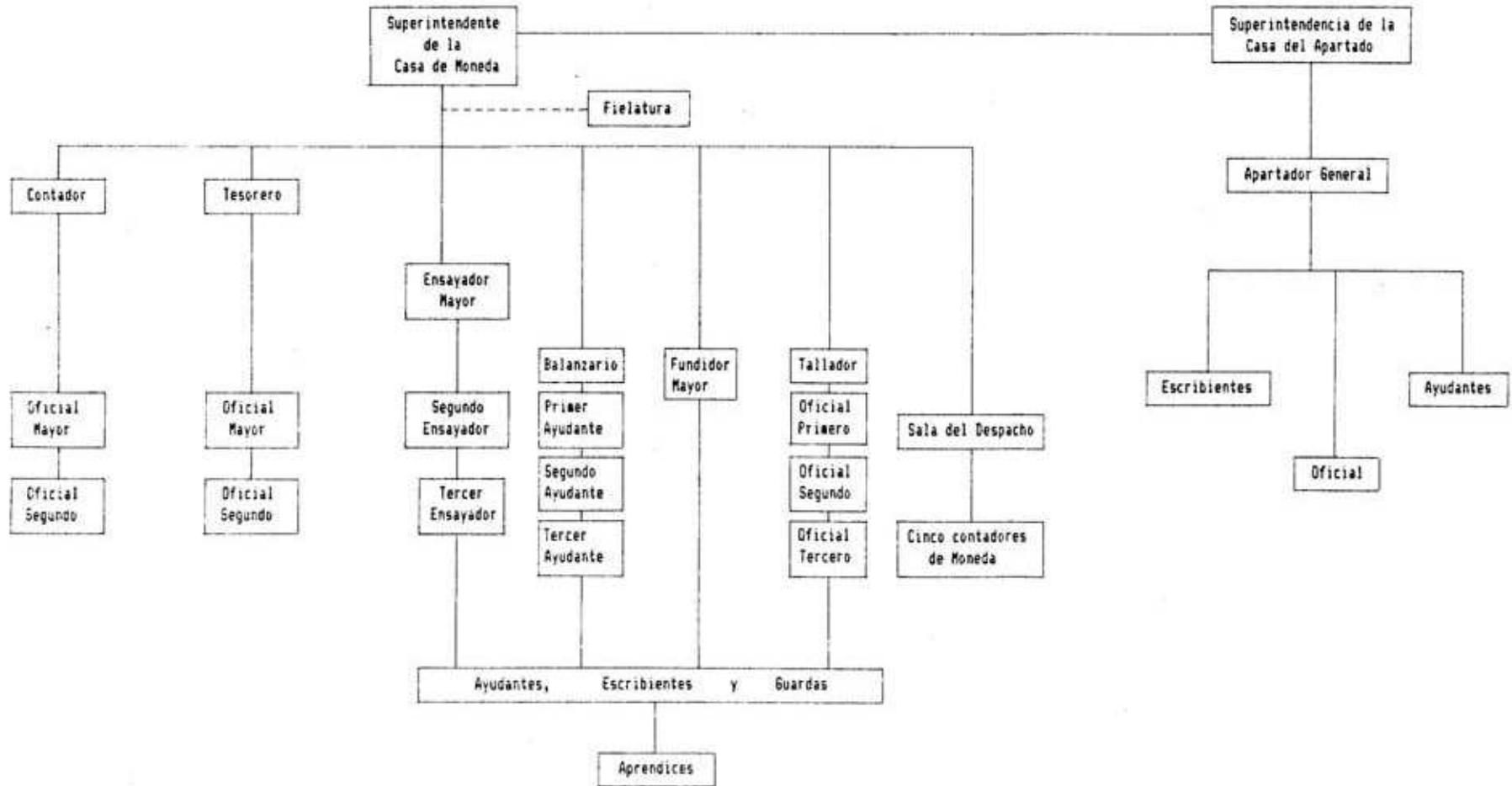
JUNTA DE TEMPORALIDADES



FUENTE: ORDENANZA DE INTENDENTES, 1984, art. 164, pp. 202-204.

GRAFICA 10 (a)

SUPERINTENDENCIA DE LA CASA DE MONEDA Y APARTADO



FUENTE: AGN, Bandos, vol. 15, ff. 40-81.

continuaran siendo administrados por la Real Hacienda: la pólvora y los naipes serían comandados por un solo director general (artículos 148 y 149), mientras que el azogue y el papel sellado dependerían de la autoridad directa del superintendente subdelegado: la distribución de todos los productos estancados corría a cargo de los ministros de la Real Hacienda (contador y tesorero general) y de las factorías y administraciones provinciales (artículos 149, 153 y 156). El ramo de media anata secular y lanzas era administrado a nivel central por un contador general (artículo 158) y las bulas de Santa Cruzada, media anata y mesadas eclesiásticas por un comisario general subdelegado (artículos 165 y 209). Por otro lado, también en el segundo nivel de autoridad encontramos cuerpos colegiados cuyas funciones eran de carácter consultivo, tales como la Junta Superior de Almonedas, que se encargaba de sugerir a los intendentes el monto de las posturas para la venta de oficios (artículo 162) y la Junta General de Diezmos.<sup>181</sup> El resto de los ramos de la Real Hacienda --impuestos

---

<sup>181</sup> Había también una junta encargada de reglamentar y vigilar el funcionamiento de la oficina de temporalidades y otra relacionada con los montepíos. La Ordenanza de Intendentes, empero, no hace mención de ninguno de estos dos organismos, a pesar de que en marzo de 1787 se mandó imprimir el reglamento para el funcionamiento de la Dirección General de Temporalidades. Cf. RODRÍGUEZ GARCÍA, 1985, pp. 122-124; "Reglamento de la oficina general y demás subalternas de la administración de temporalidades ocupadas en esta Nueva España a los regulares de la Compañía extinguida, formado en virtud de la Real Orden siguiente su fecha 11 de junio de 1784", en AGN, Bandos, vol. 14, ff. 85-100. La administración de montepíos, por su parte, no se modificó con motivo de la introducción de los intendentes, pues para 1786 apenas se estaban aplicando los reglamentos de estas oficinas creadas en los años comprendidos entre 1760 y 1780. Para un estudio sobre los montepíos novohispanos, véase CHANDLER, 1991.

a los metales, composición de pulperías, salinas, diezmos, vacantes mayores y menores y los estancos menores-- carecían de mandos en el segundo nivel y su administración corría a cargo de los intendentes de las provincias (artículos 151, 159, 161, 169-198, 206 y 222).

Cada una de las oficinas situadas en el segundo nivel de la organización fiscal virreinal contaba con un cuerpo de funcionarios que la Ordenanza de Intendentes denominaba "ministros y subalternos empleados en la dirección, administración y resguardo de mis reales rentas". Este tipo de funcionario fiscal, al igual que los intendentes y ministros de la Real Hacienda contaba con el privilegio del "fuero pasivo" (artículo 88). Ello sugiere dos tipos de funcionarios; por una parte, los intendentes, con jurisdicción sobre todos los aspectos, fiscales, militares, judiciales y políticos de su provincia; y los administradores de rentas, que sólo por el hecho de serlo gozaban de privilegios militares. Si bien es probable que en algún momento contaran con un nombramiento castrense de bajo nivel, podría considerarse a los administradores de rentas como funcionarios civiles. Ello nos lleva a proponer que dentro de la estructura administrativa del erario novohispano había dos gestiones paralelas, las que en ocasiones se enfrentaron a pleitos jurisdiccionales.<sup>182</sup>

Sin embargo, no obstante que existían dos gestiones paralelas, la "administrativa" y la militar, la Ordenanza de Intendentes

---

<sup>182</sup> La afirmación sobre los pleitos jurisdiccionales entre autoridades fiscales coloniales nos la sugiere los enconados enfrentamientos entre la jerarquía militar de la colonia y los intendentes. Cf. ARCHER, 1983, pp. 141-176.

confería a esta última todas las prerrogativas fiscales. Así, a cada uno de los doce intendentes se le otorgó jurisdicción administrativa y contenciosa en todo lo concerniente al real erario, incluidos los ramos aún arrendados. Cada intendente tenía a su mando contadores, tesoreros, escribanos y gobernadores militares o subdelegados para el desempeño de sus tareas (artículo 77). Por otro lado, el intendente respondía tanto a la Junta Superior de Real Hacienda como a su presidente, el virrey (artículo 79). Las oficinas administrativas se encargaban de centralizar en la capital del virreinato las labores contables, de escribanía y de gestión con otras dependencias centrales; sus funciones no quedaban especificadas en la Ordenanza de Intendentes sino en las particulares de cada una de ellas.<sup>183</sup> Al parecer, el propósito de estas oficinas era meramente temporal, en tanto se ajustaba el sistema intencional a la realidad novohispana; esto queda ejemplificado en el artículo 144 de la Ordenanza de 1786 referente al ramo de alcabalas:

Supuesto que la recaudación del ramo ... corre ya en la capital de México, y generalmente en aquel reino, al cargo de peculiares administradores ... mando a los intendentes que, de acuerdo con la dirección general de este ramo establecida por ahora para su uniforme arreglo, dediquen ... sus atenciones, autoridad y eficaces providencias...<sup>184</sup>

En cuanto a la jerarquía de estas oficinas, el artículo 76 de

---

<sup>183</sup> Los seis volúmenes de la Historia general de la Real Hacienda de Fonseca y Urrutia incluyen algunas de estas ordenanzas. FONSECA Y URRUTIA, 1845.

<sup>184</sup> ORDENANZA DE INTENDENTES, 1984, p. 172, [el subrayado es mío].

la Ordenanza señalaba que se hallaban subordinadas a los intendentes. Esto se presta a un cierto grado de confusión pues este artículo no se refería a los directores generales sino a los provinciales. Pocos años después, Revillagigedo aclaraba en su dictamen sobre las intendencias:

Estas cuatro rentas reales [tabaco, pólvora, naipes y lotería] tienen sus propios reglamentos ... y encargan a los jefes de ellas, en el distrito de sus respectivas provincias, la dirección por mayor de todos los ramos de Real Hacienda ... Las mismas obligaciones son propias de los directores de cada una ... pero con mayor responsabilidad, porque las tienen sobre el todo de los ramos que les pertenecen, sin otra diferencia que la muy apreciable de que los intendentes les ayuden a cubrirlas, celando por partes y de más cerca sobre todos los puntos que conducen a la prosperidad de las rentas del erario...<sup>185</sup>

De manera que los puestos que hemos denominado "de segundo nivel" no tenían mayor jerarquía que los intendentes, aunque tampoco menor: más bien se trataba de un cargo paralelo que desempeñaba funciones complementarias a las de los intendentes. Según el propio Revillagigedo, la separación de funciones entre ambos funcionarios contribuyó a que fuera más viable la observancia de los reglamentos para la administración de las rentas.<sup>186</sup>

### 3.2. Los intendentes y la administración provincial de las rentas.

En la Justa repulsa al reglamento de intendencias, Hipólito Bernardo Ruiz Villarroel afirmaba que el objeto primario del sistema intencional era el aumento de los ingresos de la Real

<sup>185</sup> REES JONES, 1983, pp. 369-370, [el subrayado es mío].

<sup>186</sup> REES JONES, 1983, p. 370.

Hacienda.<sup>187</sup> Para ello, en materia fiscal los intendentes se encargaban de asistir al superintendente subdelegado en todo lo concerniente a la vigilancia, cobro y administración de las rentas reales, arrendadas y no, de sus provincias. En materia judicial, el intendente era juez de primera instancia en todos los pleitos promovidos en contra de los contribuyentes fraudulentos y morosos. En materia de guerra, se hacía cargo de controlar el pago de sueldos, reparación de obras y control de los víveres destinados a las tropas de su jurisdicción.<sup>188</sup>

Cada uno de los doce intendentes estaba encargado de la dirección de los ingresos dentro de su provincia. Sus tareas eran apoyadas por una Junta Provincial de Hacienda compuesta por oficiales de la tesorería, administradores provinciales de las rentas reales y contadores, la cual se reunía sólo cuando la situación lo ameritaba. Bajo las órdenes del intendente se hallaba la subtesorería principal (o caja principal de la intendencia) situada en la capital de cada provincia; éstos eran los centros en donde se recaudaban y contabilizaban los impuestos, y de donde partían a la caja matriz y al Tribunal de Cuentas de la ciudad de México. Cada una de las cajas reales tenía un contador y un tesorero, también considerados "ministros de la Real Hacienda" (artículo 96), que asistían al intendente en la administración de la tesorería principal y las cajas subalternas.

Por otro lado, los intendentes se apoyaban en los subdelegados

---

<sup>187</sup> VILLARROEL, 1982, p. 428.

<sup>188</sup> ORDENANZA DE INTENDENTES, 1984, pp. 357, 172.

para el desempeño de buena parte de sus tareas fiscales, militares y contenciosas. Ello obedecía al hecho de que algunas funciones exigían de un conocimiento más detallado, en particular las de carácter contencioso. Con la Ordenanza de Intendentes los subdelegados adquirieron en sus partidos las mismas facultades que los intendentes tenían en sus provincias. De hecho, fue el abuso de este poder por parte de los subdelegados el que constituyó la debilidad básica del sistema intencional.<sup>189</sup>

Con el fin de brindar apoyo a las tareas administrativas intencionales, la Ordenanza de 1786 otorgó a los nuevos funcionarios la capacidad de mando sobre instancias menores de autoridad. Así, se consideraban subordinados del intendente los ya mencionados subdelegados, contadores, tesoreros y comandantes de resguardo. Asimismo, en materia fiscal, el intendente tenía autoridad sobre las juntas municipales encargadas de la administración de los propios y arbitrios (artículo 36), así como sobre los gobernadores de naturales, lo que le permitía intervenir en los asuntos relacionados con los bienes de las comunidades de indios (artículo 44). La organización de las intenciones del interior de la Nueva España se describe en la Gráfica 11.

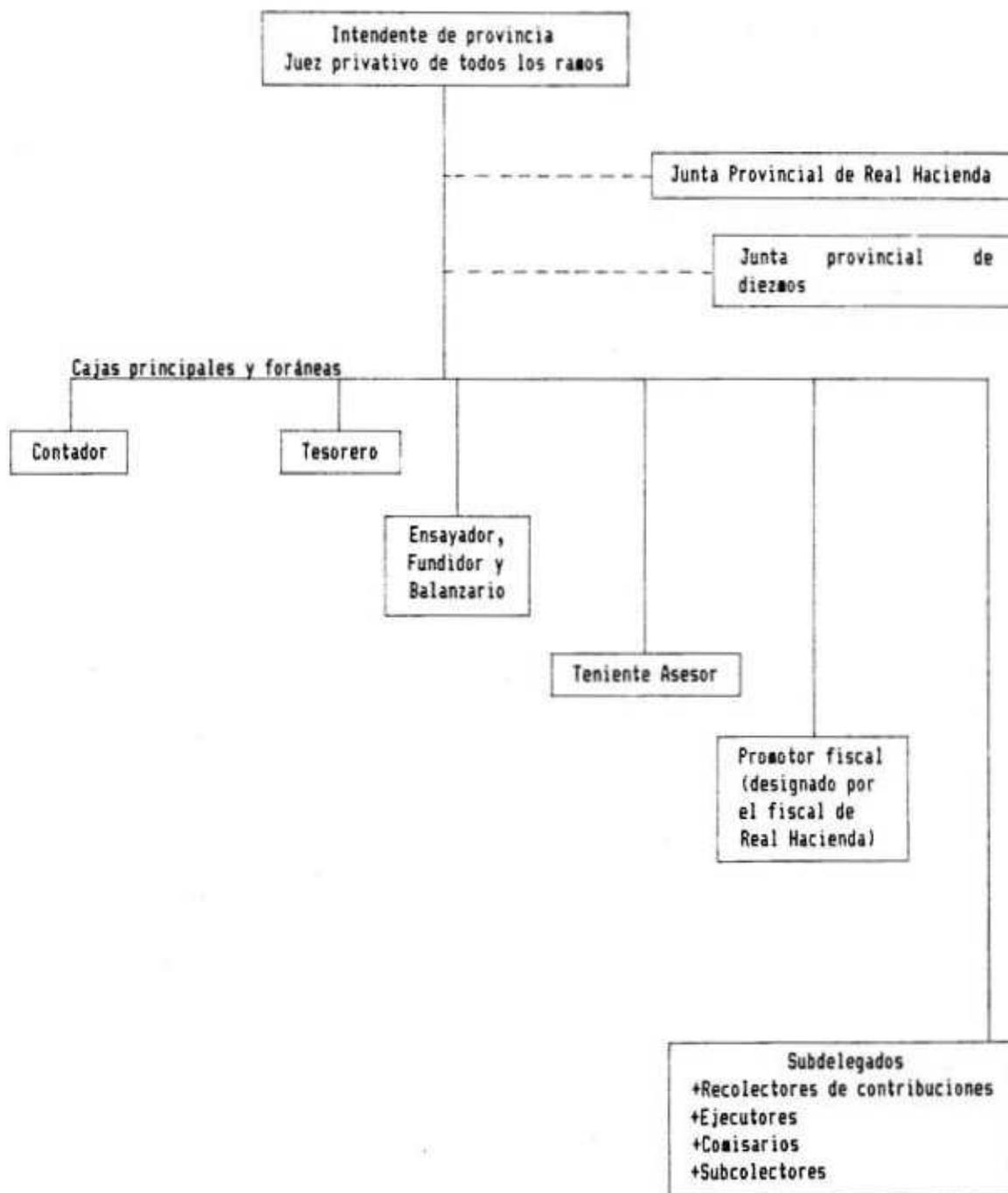
El caso de la intendencia de Veracruz merece mención aparte, dada su importancia como aduana, puerto de salida de caudales a la Península y por ello uno de los puntos más vulnerables de la Nueva España. Así, y a diferencia de las intenciones del interior, Veracruz contaba con varios oficiales de resguardo y una oficina

---

<sup>189</sup> NAVARRO GARCÍA, 1959, p. 114.

GRAFICA 11

LA INTENDENCIAS EN LA NUEVA ESPAÑA



FUENTE: ORDENANZA DE INTENDENTES, 1984, passim.

encargada de la aduana. Sobre esto último cabe aclarar que el intendente de Veracruz también era administrador de la aduana, pero su jurisdicción sobre los resguardos era limitada, ya que este puerto contaba, al menos hasta antes del decreto del 18 de abril de 1790, con un gobernador militar distinto del intendente. La organización de la intendencia de Veracruz se describe en la Gráfica 12.

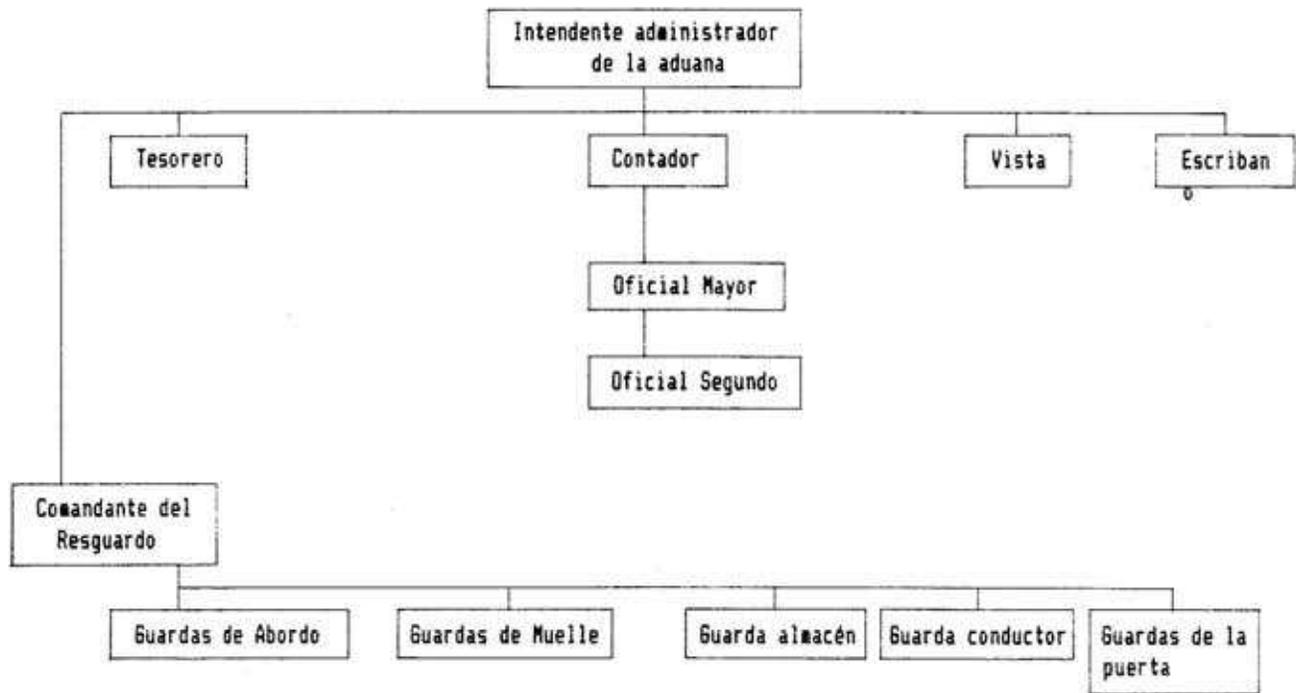
En términos generales, en la provincia de su jurisdicción los intendentes debían vigilar que los cobros realizados por los directores provinciales de las rentas reales fueran precisamente lo que determinaba la ley, y que los enteros que hacían en la tesorería fueran "los que debieren y en los plazos señalados" (artículos 116 y 118). En el caso de las rentas arrendadas, el intendente debía vigilar que los asentistas no abusaran de los contribuyentes y que, en el caso de ser posible, administrara por su cuenta la renta (artículo 117).

En materia de tributos, los intendentes, aparte de realizar visitas periódicas, debían actuar "como jueces ... de este ramo con la omnímoda jurisdicción que tendrán en los demás de mi real hacienda". Esta fue la razón por la cual el Contador General de Tributos pasó a ser uno más de los funcionarios vigilados por el Tribunal de Cuentas y sin ningún atributo judicial (artículo 130 y 134).<sup>190</sup> La recaudación de los tributos era llevada a cabo por los

---

<sup>190</sup> En realidad, el contador de tributos nunca formó parte de este tribunal; sin embargo, y a pesar de que no cambió la estructura organizativa de esta oficina con motivo del establecimiento de los intendentes, fue este cambio, prácticamente imperceptible para el tribunal, el que le permitió operar con más

GRAFICA 12  
 INTENDENCIA DE VERACRUZ



FUENTE: ORDENANZA DE INTENDENTES, 1794, *passim*; "Instrucción que deberá observar inviolablemente el comandante del resguardo de todos los ramos de Real Hacienda del puerto de Veracruz y sus costas laterales, para el mejor orden, claridad y administración de ellos", México, 22 de abril, 1793, AGN, Bandos, vol. 16, ff. 116-129.

alcaldes ordinarios y los subdelegados a los que se les daba un premio del 6% (artículo 132), el resto de lo recaudado se depositaba en las tesorerías principales o foráneas con el resto de las rentas ordinarias. Como la administración de los tributos prácticamente corría a cargo de los intendentes, la oficina central encargada de esta renta vio considerablemente disminuidas sus funciones (artículo 126).

Las alcabalas, al igual que los naipes, el tabaco y la pólvora, estaban subordinadas a los intendentes "y a sus inmediatos jefes y superiores", de lo que se deduce que debían obedecer no sólo a los nuevos funcionarios sino también a quien se hallara por encima de ellos en línea directa (artículo 76). Sin embargo, y a diferencia de las rentas directamente encargadas al intendente, los administradores locales tenían jurisdicción coactivo-económica, es decir que, al igual que los ministros de la Real Hacienda, podían obligar a los contribuyentes a que pagaran sus impuestos, aunque la jurisdicción contenciosa era exclusiva de los intendentes.<sup>191</sup> Tanto la pólvora como los naipes y el tabaco eran distribuidos en

---

eficiencia, pues con el atributo judicial de los intendentes, el Tribunal de Cuentas dejaba de enfrentarse de manera directa con los funcionarios que más problemas le habían dado en el pasado: los corregidores. ORDENANZA DE INTENDENTES, 1984, pp. 157-158; ESCOBEDO, 1986, pp. 214-215.

<sup>191</sup> En algunos casos los intendentes podían delegar la jurisdicción contenciosa; tal era el caso de la aduana de México "porque recaudándose en ella muy considerables sumas... conviene que continúe expedita su administración en el territorio que le es privativo (artículo 145). ORDENANZA DE INTENDENTES, 1984, pp. 173-174.

las factorías regionales<sup>192</sup> y contaban con el mismo resguardo y la misma administración<sup>193</sup>; a los intendentes correspondía perseguir a los infractores de estos monopolios y enjuiciarlos en primera instancia (artículos 148 y 149). Cabe destacar, empero, que el dinero recaudado de la producción, manufactura y venta del tabaco, naipes y pólvora era administrado de manera independiente por una dirección general que contaba con un funcionario único entre las oficinas encargadas de las rentas administradas: un tesorero general del tabaco.<sup>194</sup>

Las rentas administradas directamente por los intendentes, como lo eran los quintos de metales, vacantes mayores y menores y los estancos pequeños (gallos, alumbre, nieve, crodobanes, etcétera), se recaudaban sin administración central o provincial en las cajas reales. Los intendentes y sus ministros tenían facultad económico-coactiva y contenciosa, y la distinción entre cada una de

---

<sup>192</sup> La administración de la ciudad de México tenía a sus órdenes las factorías de Toluca, Tulancingo y Querétaro, así como las administraciones independientes: Monterrey, Coahuila, Santander y Mazapil. Asimismo, también había factorías en Guadalajara, Valladolid, Durango, Rosario, Puebla, Veracruz, Oaxaca, Orizaba Córdoba y Mérida. MCWATTERS, 1979, pp. 258-265; CESPEDES DEL CASTILLO, 1992, pp. 135-146.

<sup>193</sup> De acuerdo con un decreto del marqués de Croix de 1768, con el fin de reducir los costos administrativos de las rentas del tabaco, pólvora, naipes y alcabalas, se unificó su resguardo. Sin embargo, ello no implicaba que la administración también estuviera unida, o al menos no la de las alcabalas. "Instrucción que debe observarse para el arreglo, régimen y servicio del resguardo unido de rentas reales de México", en AGN, Bandos, vol. 15, ff 277-301; CUELLO MARTINELL, 1965, pp. 308-381.

<sup>194</sup> MCWATTERS, 1979, p. 258; ROS, 1984, p. 7. Para el caso del monopolio del tabaco en Venezuela, el administrador general de la renta también era el tesorero. ARCILA FARÍAS, 1977, p. 39.

ellas sólo era contable (artículos 150, 151 y 222).<sup>195</sup> Caso especial de este tipo de rentas era el ramo de Bulas de Santa Cruzada el cual a partir de 1787 corría a cargo de los intendentes al ser eliminados los tesoreros de Puebla, Oaxaca y Michoacán (artículo 165).

Las rentas de azogue y papel sellado eran administradas por el virrey superintendente subdelegado; esto significaba que el trabajo administrativo corría a cargo de los oficiales contador y tesorero general de la Real Hacienda. Estos dos funcionarios se encargaban de distribuir ambos productos a las tesorerías provinciales y éstas a su vez a las factorías del tabaco. A diferencia de otras rentas, y al menos desde el punto de vista legal, el azogue y papel sellado no tenían una contaduría propia (artículos 154 y 155).

Fueron las rentas eclesiásticas las que más innovaciones experimentaron con motivo de la expedición de la Ordenanza de Intendentes. Así, la ley estipulaba que éstas pasarían a ser administradas por la Real Hacienda mediante un régimen administrativo especial. Por una parte, todos los asuntos relacionados con la renta de diezmos serían atendidos por las Juntas de Diezmos formadas en las capitales diocesanas de México, Puebla, Valladolid, Antequera, Guadalajara, Durango, Mérida, Arispe y Monterrey. Cada una de estas juntas estaba formada por el intendente, el oidor más joven (en los lugares con audiencia), el fiscal de la Real Hacienda (en las provincias el promotor fiscal), dos jueces hacedores (uno de ellos prelado y el otro del cabildo

---

<sup>195</sup> ORDENANZA DE INTENDENTES, 1984, pp. 179-182, 304-305.

eclesiástico), uno de los ministros de la Real Hacienda en la provincia, y los contadores reales de diezmos y cuadrantes. Según el artículo 172 de la Ordenanza, las tareas de las juntas de diezmos eran de carácter directivo, económico y dispositivo, es decir que se encargaban de:

...proporcionar los medios más conducentes y oportunos para la mejor dirección, administración, recaudación y seguridad de los diezmos...; a prefinir las condiciones con que han de pregonarse sus arriendos; a calificar el tiempo, modo y circunstancias con que deben admitirse las posturas, y verificarse los remates, promoviendo su mayor aumento; a deliberar si a éstos se ha de preferir la administración en el distrito de alguna parroquia...; a resolver y determinar todo lo que ocurra mientras no estén perfeccionados los remates, o la administración ...; a intervenir en las cuentas de los diezmos y sus repartimientos.. y a practicar todo lo que parezca útil en beneficio de dicho ramo...<sup>196</sup>

La junta de diezmos se encargaba de que llegara a las cajas reales aquella parte de este gravamen que correspondía al rey (dos reales novenos). El dinero que no era del rey debía depositarse en la caja de la iglesia correspondiente con la intervención del contador real de diezmos, nombrado por el monarca y a las órdenes del intendente. En cuestión contenciosa, la junta sólo procedía en contra de algún eclesiástico fraudulento mediante un permiso especial de la superioridad clerical. Así, la Ordenanza de Intendentes dejaba en claro que, a partir de entonces, las rentas de la Iglesia pasarían a ser vigiladas por el Estado (artículos 172 a 198). Por otro lado, para el caso de las mesadas y medias anatas eclesiásticas, cada una de las parroquias del reino tenía un

---

<sup>196</sup> ORDENANZA DE INTENDENTES, 1984, pp. 216-217.

colector bajo las órdenes del comisario general de Santa Cruzada. Los recaudadores debían depositar los caudales en las cajas reales de donde eran remitidos a la ciudad de México (artículo 211).

Con motivo del establecimiento del sistema intendencial, los nuevos funcionarios pasaron a tener una importante cuota de poder fiscal, pues la corona les otorgaba autoridad suficiente para aplicar la ley, recaudar lo que ésta ordenaba, fiscalizar a los contribuyentes, perseguir y juzgar a los evasores, contabilizar lo recaudado y asignarlo a los gastos autorizados. Así, se esperaba que este grado de centralización regional en una sola persona no sólo agilizara la recaudación, sino que también permitiera a las autoridades superiores conocer la situación fiscal de cada región y así aplicar la política correspondiente de manera más oportuna y selectiva. Con este propósito en mente, el sistema intendencial debía ser relativamente exitoso, y de hecho en muchos casos se pudieron aplicar políticas que anteriormente ni siquiera se hubieran contemplado. El análisis y alcance de estas políticas no compete, sin embargo, al presente estudio. Falta, de todas formas, describir el funcionamiento de la más importante de las oficinas fiscales de la Real Hacienda: las tesorerías.

### 3.3. Las tesorerías novohispanas.

#### 3.3.1. Las cajas reales y otras tesorerías.

Las cajas reales aparecieron a lo largo de todo el periodo colonial y no obstante que en algunos casos no era permanente su establecimiento, a lo largo de estos tres siglos su número creció

considerablemente. En el año en que quedaron establecidos los intendentes en la Nueva España, ésta contaba con cajas reales en aquellas regiones que las requerían por su importancia económica, militar o de dominio geográfico.

Dada la mayor atención que las autoridades fiscales del imperio otorgaban a los flujos de efectivo, (mientras que al parecer reparaban poco en aspectos tales como eficiencia o incidencia fiscal), la tesorería, o más bien las tesorerías, de la Nueva España sin duda eran las oficinas más importantes de todo el edificio fiscal colonial. Si bien la Ordenanza de Intendentes de 1786 hacía mención de 20 cajas reales propietarias en el territorio de la Nueva España,<sup>197</sup> no eran éstas las únicas que había, ya que si hemos de considerar como "tesorería" cualquier oficina encargada de mantener en sus cajas caudales de la corona, entonces también lo eran las que se hallaban en las oficinas de rentas específicas dependientes de los administradores generales y con cierta independencia con respecto a las cajas reales. Independencia que, sin embargo, sólo se limitaba al manejo de los fondos de la Real Hacienda, pues las tesorerías de las distintas rentas debían remitir sus excedentes a las cajas reales y éstas a su vez a la

---

<sup>197</sup> Según esta ordenanza, "Las quince cajas reales propietarias que actualmente hay establecidas en el expresado reino de la Nueva España, y están situadas en México, Pachuca, Zimapán, Acapulco, Guanajuato, San Luis Potosí, Guadalajara, Bolaños, Sombrerete, Zacatecas, Durango, Chihuahua, Rosario, Veracruz y Mérida de Yucatán, han de permanecer por ahora en calidad de otras tantas tesorerías y contadurías de Real Hacienda, y además las que mando crear, también propietarias, en las ciudades de la Puebla de los Angeles, Antequera de Oaxaca, Valladolid de Michoacán, Arizpe y Campeche. ORDENANZA DE INTENDENTES, 1984, artículo 96, pp. 113-114.

caja matriz en México que se encargaba de remitir todos los caudales a Veracruz y posteriormente a Cádiz.<sup>198</sup>

En el año de 1786, y de acuerdo con el artículo 96 de la Ordenanza, las cajas principales y foráneas de la Nueva España se distribuían geográficamente como lo muestra el Mapa 1.

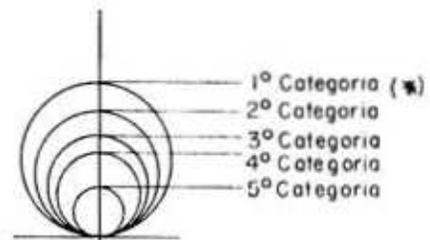
De acuerdo con la Ordenanza de Intendentes, la principal caja del virreinato era la de la ciudad de México. Esto no sólo significaba que desde allí se controlaba el funcionamiento del resto de las cajas, sino que efectivamente funcionaba como una tesorería central pues en ella se hacía acopio de todos los caudales excedentarios originados en las otras cajas reales y tesorerías. En este sentido cabe mencionar que las reformas iniciadas por los borbones españoles desde inicios del siglo XVIII culminaron para las últimas décadas en una tesorería, tanto central como colonial, más acorde con las necesidades del imperio.<sup>199</sup>

---

<sup>198</sup> Al menos para el caso especial de los caudales originados en la renta del tabaco, los oficiales reales de Veracruz asentaban en sus libros su ingreso a la caja de ese puerto. Ello nos lleva a concluir que lo mismo sucedía con los tesoros del rey provenientes de la caja de México. AGN, AHH, Tesorería, leg. 2137. Todos los caudales que a su llegada a España eran ingresados a la Depositaria General de Indias eran considerados fondos de la Real Hacienda peninsular, de acuerdo con el decreto del 26 de agosto de 1754. Quedaban sujetos al manejo y distribución del Superintendente General de Real Hacienda quien los administraba a través del depositario en Cádiz. NOVÍSIMA RECOPIACIÓN..., 1846, Lib. III, Tit. VI, Ley XIII.

<sup>199</sup> De hecho, podría aventurarse la afirmación de que el endeudamiento en el que incurrió el imperio español a partir de la guerra de la Convención en parte pudo realizarse por que ya se contaba con un organismo (la tesorería general) capaz de asumir los servicios de la deuda. Por supuesto, no se puede afirmar categóricamente que para finales del siglo XVIII ya existía una tesorería totalmente centralizada, y prueba de ello es que muchos años después seguían garantizándose los préstamos con ingresos

**MAPA I**  
*LAS CAJAS REALES EN NUEVA ESPAÑA*  
*(1786)*



(\*) LA CATEGORIZACION SE HIZO CON BASE EN LOS SUELDOS DE LOS MINISTROS

FUENTE : **ORDENANZA DE INTENDENTES**, 1984, articulo 99, pp.119-121

Después de la real caja de México venían once cajas más, denominadas "principales de intendencia o de provincia", de las cuales cuatro fueron creadas en 1786 con motivo de la promulgación de la Ordenanza de Intendentes.<sup>200</sup> El resto de las veinte cajas que señala la ordenanza se denominaban "foráneas" y estaban subordinadas a las de intendencia. En una jerarquía menor, al menos desde el punto de vista formal, había lo que se conocía como "tesorerías menores" o "cajas subalternas" que operaban como "sufraganeas de las propietarias de sus mismos distritos".<sup>201</sup> Por otro lado, con el fin de eliminar la añeja práctica de sólo contar con un oficial real en las cajas más alejadas de los centros urbanos, la Ordenanza de Intendentes determinó que "todas las tesorerías y contadurías propietarias sean servidas, como conviene, por dos diferentes sujetos".

De acuerdo con el sueldo percibido, había distintas categorías de funcionarios encargados de las cajas reales; en primer término, los de México y Veracruz gozaban de igual remuneración, aunque cabe mencionar que "Oficiales Reales" eran los de aquella y "ministros de Real Hacienda" los de esta última. En segundo lugar se encontraban los ministros de las cajas de Puebla, Oaxaca, Valladolid, Guanajuato, San Luis Potosí, Guadalajara, Zacatecas y

---

futuros, como si no existiera una oficina capaz de garantizar su pago. ARTOLA, 1982, pp. 68, 390.

<sup>200</sup> Si hemos de atender al sueldo de los tesoreros para determinar la importancia relativa de las cajas reales, entonces la de Veracruz gozaba de una jerarquía similar a la de México. ORDENANZA DE INTENDENTES, 1984, artículo 99, p. 119-120.

<sup>201</sup> ORDENANZA DE INTENDENTES, 1984, artículo 96, pp. 113-116.

Durango. En un tercer nivel de jerarquía se hallaban los funcionarios de las cajas de Mérida y Arizpe; en cuarto los de Acapulco, Pachuca, Zimapán, Sombrerete, Bolaños, Rosario y Chihuahua, y por último los de la caja de Campeche.<sup>202</sup> Por otro lado, desde el punto de vista de los ingresos que recaudaba cada una de las 37 tesorerías novohispanas, la más importante en 1789, año en el que Azanza solicitó a los ministros de la Real Hacienda un estado de la cuestión de los caudales del rey, era la de la ciudad de México con casi el 60% de lo recaudado en ese año. El segundo lugar en términos de recaudación lo ocupó la tesorería de la renta del tabaco (10.5%). La explicación de esto radica en la reglamentación del estanco que señalaba que los caudales provenientes de la producción, distribución y comercialización del tabaco debían depositarse en una tesorería independiente de las del erario novohispano y remitirse directamente, netos de gastos, a la Península. Ello significa que en 1789 la recaudación de ingresos por estas actividades fue muy elevada o abarcaba más de un año en espera de ser enviados a la Península. En tercer lugar, sorprende la posición de la caja de Perote, que participó con un 7% en el total de dineros recaudados en ese año. Al respecto cabe señalar que esta situación obedece a dos razones. Por una parte, a que Perote constituía un punto intermedio entre la ciudad de México y Veracruz, lo que significaba que en ese momento contaba con

---

<sup>202</sup> ORDENANZA DE INTENDENTES, 1984, artículo 99, pp. 119-121.

caudales en tránsito hacia ese puerto.<sup>203</sup> Por otro lado, y más importante, en 1797-1798 las costas mexicanas se encontraban amenazadas por la armada inglesa, lo que, como comunicaba Branciforte a Godoy, había obligado a las autoridades virreinales a llevar a cabo la medida precautoria de enviar hacia tierra adentro, específicamente al fuerte de Perote, los ornamentos valiosos de los templos de Veracruz y 2,300,000 pesos en plata que pertenecían a la corona.<sup>204</sup> Así, en general, la ponderación de las tesorerías de acuerdo con los datos recopilados en la consulta solicitada por Azanza en mayo de 1798<sup>205</sup>, se presenta en la Gráfica 12 bis.

Era labor de los ministros de la Real Hacienda administrar y recaudar lo correspondiente al erario en los ramos que corrían a su cuidado. Tenían facultades económico-coactivas y no podían proceder judicialmente ante los deudores fiscales al menos que así lo autorizara el intendente. Ello significaba que los ministros de la Real Hacienda se encargaban de exigir que se cumplieran las obligaciones fiscales, de cobrar y de contabilizar lo que correspondía al rey. Esto puede llevar a pensar que estos

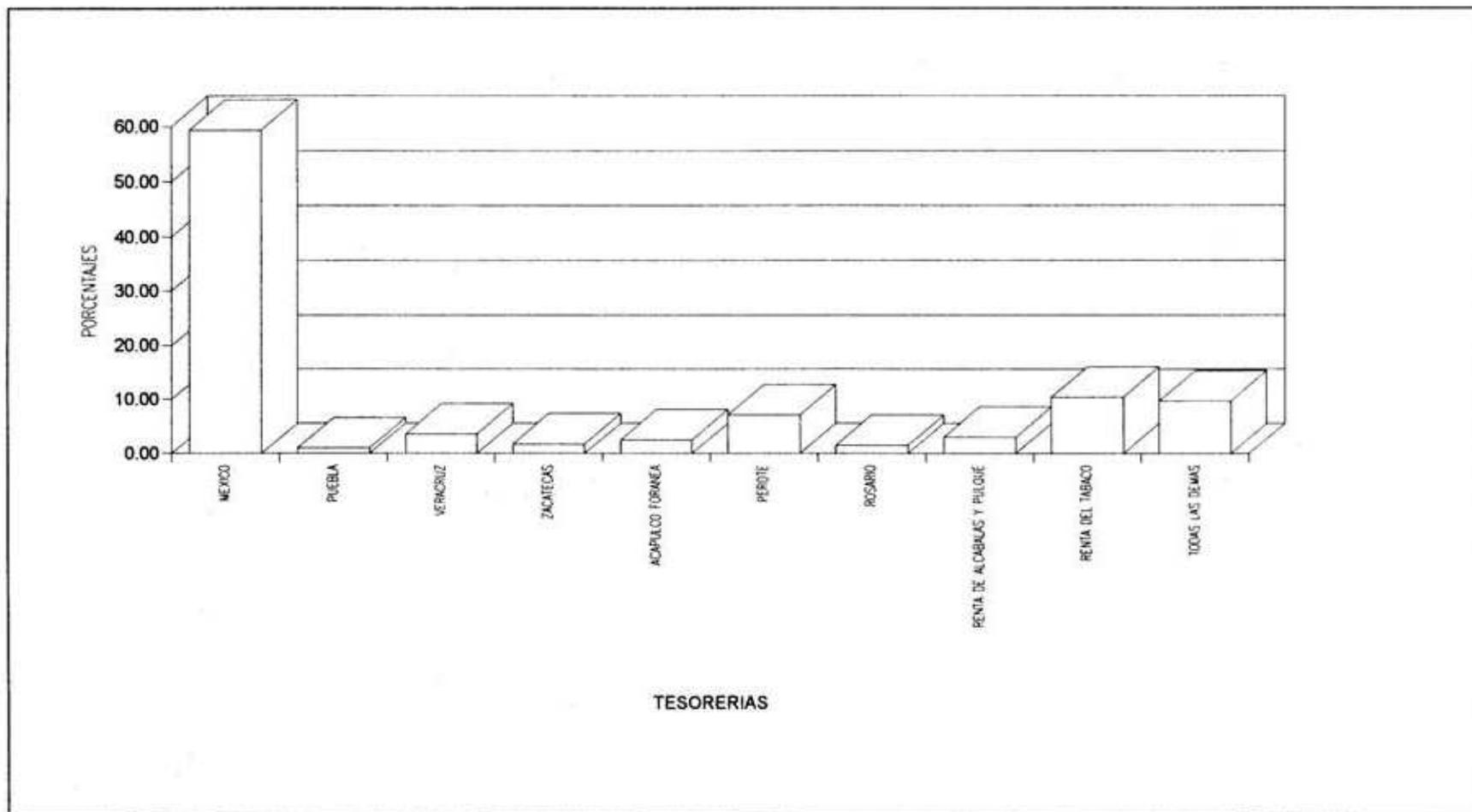
---

<sup>203</sup> En junio de 1798 la Real Hacienda novohispana debía remitir a Veracruz una fuerte cantidad de dinero para atender a las necesidades de la península, las escuadras de La Habana, las islas de Barlovento, Manila, las Islas Marianas y los presidios de Yucatán y Campeche, así como el pago de reales libranzas a la casa de Porro y Murphy. GALBIS DIEZ, 1972, pp. 46-47.

<sup>204</sup> ARCHER, 1983, p. 68.

<sup>205</sup> "Plan general demostrativo del estado que tenía el real erario de Nueva España en 31 de mayo del presente año, día en que el Excmo. Sr. Don. Miguel José de Azanza tomó posesión de estos dominios", AGN, AHH. Tesorería, leg. 338, exp. 1.

**GRAFICA 12bis**  
**PONDERACION RELATIVA DE LAS TREINTA Y SIETE TESORERIAS NOVOHISPANAS**  
**(SEGUN CONSULTA ORDANADA POR EL VIRREY AZANZA EN 1798)**



FUENTE: "Plan general demostrativo del estado que tenía el real erario de Nueva España en 31 de mayo del presente año, día en que el Excmo, Sr. Dn Miguel José de Azanza tomó posesión de estos dominios", AGN, AHH: Tesorería, leg. 338, exp. 1.

funcionarios se hallaban por encima de los administradores de rentas. Si bien la Ordenanza de Intendentes es un tanto ambigua al respecto, podemos señalar que más bien la jurisdicción de las cajas reales era complementaria a la de las rentas administradas de forma que, con la única excepción de la real caja de México la cual era considerada como tesorería central, las cajas cobraban algunos ingresos del rey mientras que las direcciones de rentas se encargaban de sus gravámenes respectivos. La confusión surge porque las cajas reales eran depósitos de caudales y de ellos hacían uso todas las dependencias de la Real Hacienda, como queda de manifiesto en los oficios de remisión de caudales a la ciudad de México.<sup>206</sup> Aun así, empero, no debe descartarse la posibilidad de que las rentas administradas contaran con cierto tipo de caja para atender a sus gastos inmediatos, como lo señalaban en 1798 los funcionarios del Tribunal de Cuentas al solicitar un estado pormenorizado de los caudales en posesión de las 37 tesorerías que en ese momento había en la Nueva España.<sup>207</sup>

Pero independientemente del número de cajas que había en la Nueva España, la más importante era sin duda la de la ciudad de México. Por una parte, debido a que todos los excedentes de las otras cajas (tanto principales y foráneas como las de los ramos administrados) debían remitirse a México, y por otro lado porque

---

<sup>206</sup> En 1805 la real caja de Zacatecas enviaba 145 barras de plata con una carta cuenta que explicaba a cuáles ramos de la Real Hacienda debían cargarse estas cantidades. Dentro de esta cuenta se hallaban caudales correspondientes a, por ejemplo, la renta del tabaco. AGN, AHH, Intendencia de Zacatecas, leg. 645.

<sup>207</sup> AGN, AHH, Tesorería, leg. 338, exp. 1.

algunas contribuciones se debían cumplir en esta caja, como era el caso del pago que hacían los funcionarios públicos al ocupar su cargo (media anata).<sup>208</sup> Pero aun y cuando la real caja de México gozaba de una relativamente mayor ponderación con respecto al resto de las cajas novohispanas, sus actividades no se podían considerar en un sentido más moderno como las desempeñadas por una tesorería central debido a por lo menos dos factores. En primer lugar, al igual que el resto de las cajas tanto novohispanas como peninsulares, la tesorería de México era subsidiaria de la tesorería general la que a su vez en 1790 era dependiente de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Hacienda.<sup>209</sup> Por otro lado, si bien la caja de México era un centro de acopio de los caudales novohispanos, no lo era en lo concerniente a la recaudación de ingresos, pues cada una de las cajas principales se encargaba de esta actividad, así como de efectuar los pagos necesarios para su administración.

Si bien era distinta la ponderación de cada una de las cajas novohispanas, éstas contaban con una estructura administrativa similar, con la diferencia de que los dos funcionarios principales (contador y tesorero) gozaban de un mayor o menor sueldo dependiendo de la categoría de la caja.

De acuerdo con la Ordenanza de Intendentes, cada una de las cajas reales, tanto principales como subalternas, tenía un tesorero

---

<sup>208</sup> KLEIN, 1985, p. 570. Véase también en los libros de tesorería de la ciudad de México los asientos correspondientes a "emolumentos de media anata", AGN, AHH, Tesorería, leg. 1338.

<sup>209</sup> BARBIER Y KLEIN, 1981, pp. 316-317.

y un contador que se encargaban de recaudar los ingresos reales y enviarlos a la caja inmediata superior. En los distritos mineros (Guanajuato, Guadalajara, Zacatecas, Bolaños, Pachuca, Real del Rosario, San Luis Potosí, Zimapán, Sombrerete, Chihuahua y Durango) también había un funcionario muy importante para el erario colonial: el ensayador-fundidor-balanzario-marcador. Este individuo, designado por el ensayador mayor de México pues su trabajo requería de buenos conocimientos y mucho cuidado en su desempeño, se encargaba no sólo de valorar el metal producido en el distrito, sino también de depositar en la caja correspondiente todos los derechos, bocados de oro y plata, emolumentos y escobillas pertenecientes a la Real Hacienda, así como el metal destinado a ser quintado para posteriormente entregarse a su dueño. Al igual que en el caso de las cajas reales, había jerarquías entre los ensayadores de la Nueva España. Por una parte, el ensayador mayor del reino, encargado del oficio en la caja matriz y supervisor de los ensayadores de la casa de Moneda de México, tenía la tarea de evaluar, supervisar y juzgar todas las operaciones de fundición, para efectos fiscales o artísticos, de la Nueva España; asimismo, en sus manos se depositaban todas las matrices de los sellos (punzones, abecedarios, caracteres y matrices) con que se marcaban las pastas, vajillas, sellos reales, papel sellado y bulas, y debía tener conocimiento de los que repartía a lo largo del virreinato. Por debajo de este funcionario se encontraba el resto de los ensayadores, siendo el de mayor jerarquía, en atención a su salario, el de Guanajuato seguido en orden descendente por los

de Guadalajara, Zacatecas, Bolaños y Pachuca, Rosario, Sombrerete, Zimapán, Durango, San Luis y Chihuahua.<sup>210</sup>

En última instancia, y sólo con algunas excepciones, todo el dinero perteneciente o del que se hacía cargo el rey en la Nueva España iba a dar a las cajas reales. Prueba de ello eran los asientos de los libros de tesorería, los cuales abarcaban todos los ramos de ingreso, propios y ajenos, que administraba la Real Hacienda novohispana. En su mayoría, las tesorerías provinciales debían remitir sus excedentes a la real caja de México, con la especificación de los ramos a los que debían consignarse dichos excedentes. Así, algunos casos particulares de la tesorería de la ciudad de México constituyen un buen ejemplo para comprender la forma como se enteraban los ingresos reales a las arcas del erario novohispano.

En primer lugar, en el caso de los ramos que no tenían administración propia, precisamente porque de ella se encargaban los ministros de las cajas reales, el contribuyente debía pagar sus obligaciones fiscales en la caja correspondiente. Ejemplos de esto eran los gravámenes a las actividades mineras: diezmos de plata, derechos sobre el oro, señoreaje y ensaye; la media anata secular y montepíos; el producto de los oficios vendibles y renunciables,

---

<sup>210</sup> En algunos reales de minas había ensayadores pero no cajas reales (Taxco, Zacualpa y Parral, por ejemplo), éstos debían guardar las reglas establecidas en el recibo y custodia de los metales, su fundición y ensaye, asientos en libros, etcétera. Al igual que en el resto de las cajas, los ensayadores no cobraban los derechos reales, sólo dictaminaban sobre cuánto se debía pagar por este concepto en la tesorería. "Reglamento u ordenanzas de ensayadores formadas en virtud de lo mandado por el Excmo. Señor Don Matías de Gálvez", en AGN, Bandos, vol. 17, ff. 52-93.

y los impuestos con fines particulares (específicamente empedrados y desagüe de Huehuetoca).<sup>211</sup>

En segundo lugar, algunas rentas administradas entregaban sus caudales a las cajas reales después de ser recaudados en alguna oficina independiente; tal era el caso de los derechos de alcabalas, pulques y licencias de pulperías que se cobraban en las aduanas,<sup>212</sup> y que posteriormente se remitían a la caja correspondiente.<sup>213</sup> Bajo régimen de excepción se encontraban otras rentas administradas, específicamente tabaco, pólvora y naipes, las cuales se cobraban en las factorías y administraciones de provincia (fielatos) y contaban con su propia tesorería. En estos casos, se

---

<sup>211</sup> Véanse, por ejemplo, los asientos correspondientes a estos derechos en el libro manual de la Tesorería General de Ejército y Real Hacienda. AGN, AHH, Tesorería, leg. 1338, passim. Para el caso de los distintos montepíos, véase "Relación de lo descontado y retenido por las reales cajas de Guadalajara desde 1º de enero de 1790 hasta fin de diciembre del propio año a los oficiales militares de todas las clases", en AGN, AHH, Intendencia de Guadalajara, leg. 516, exp. 87.

<sup>212</sup> El derecho de pulperías se cobraba en las aduanas a inicios de la década de los noventa; para los primeros años del siglo XIX, empero, este pago lo hacía el contribuyente de manera directa en las cajas reales. AGN, AHH, Intendencia de Sonora y Sinaloa, leg. 517, exp. 15; AGN, AHH, Tesorería, leg. 2139.

<sup>213</sup> Cada una de las aduanas contaba con un administrador, el cual "quedaba subordinado a los intendentes y a sus inmediatos jefes y superiores". Por una parte, era celosamente vigilado por el intendente en lo referente a la entrega puntual y precisa en la caja correspondiente de los caudales recaudados. Por otro lado, debía responder ante el director general de la renta, y probablemente ante los contadores generales de otros caudales recaudados en las aduanas, por ejemplo, los montepíos, en todo lo relacionado con la "cabal y exacta recaudación de los productos de las contribuciones y derechos, con puntual arreglo a lo que previenen las ordenanzas y decretos". Cfr. ORDENANZA DE INTENDENTES, 1984, artículos 118 y 145, pp. 140-142, 173-174; CANGA ARGÜELLES, 1968, p. 11; REES JONES, 1983, p. 367.

enviaban los caudales directamente a la real caja de Veracruz para que ésta los remitiera a España. El caso de los ingresos del tabaco, pólvora y naipes en realidad era excepcional pues en ningún momento se registraban sus actividades en los libros de la tesorería matriz; sólo en los suyos propios y en los de la real caja de Veracruz.<sup>214</sup>

En tercer lugar había otro tipo de tesorerías que si bien tenían la obligación de remitir sus caudales a las cajas reales, de manera similar a como lo hacían las aduanas, también debían mantener cierta cantidad de fondos para hacerle frente a sus gastos o por la lejanía con respecto a las cajas reales. Dentro de esta categoría se encontraban las tesorerías de las salinas del rey (Tehuantepec, Peñon Blanco, Zapotillo y Santander)<sup>215</sup>, la correspondiente a la real lotería,<sup>216</sup> y la de la renta del azogue, la cual solicitaba a la Real Caja de México las cantidades necesarias para poder hacer frente no sólo a sus gastos de operación sino inclusive al pago relacionado con el transporte del azogue, ya que este producto era distribuido por los ministros de la Real Hacienda; de manera que todo el dinero ingresaba de manera directa a las cajas reales dejando poco para que pudiera maniobrar

---

<sup>214</sup> El dinero de la renta del tabaco, por ejemplo, se enviaba a Veracruz tanto para que fuera remitido a España como para que se enviara como pago del tabaco que posteriormente se remitiría a la Península. En ambos casos, los ministros de la real caja de Veracruz se hacían cargo del dinero, y así lo contabilizaban. AGN, AHH, Tabaco, leg. 2136.

<sup>215</sup> AGN, Bandos, vol. 17, ff. 441-446.

<sup>216</sup> CORDONCILLO SAMADA, 1961, p. 218.

el contrador general de azogues.<sup>217</sup>

La casa de moneda de la ciudad de México era considerada por la administración central del virreinato como una tesorería más, a juzgar por el hecho de que en mayo de 1798 se le exigió un informe de caudales al igual que al resto de las cajas de la Nueva España. Si bien el superintendente de la casa de moneda estaba de acuerdo en que se le considerara una tesorería y no una mera casa de contratación de metales o fábrica de moneda, tenía problemas para reportar el monto de los caudales del rey, pues

es muy factible que falten a la noticia pedida por el señor virrey considerables cantidades procedentes del oro y plata que se hallarían en la real casa en pasta o beneficio ... y en las principales y foráneas pertenecientes a los derechos reales y rescates, pues datándose de éstas cuando se remiten ... quedarían en el aire o fuera de la operación".<sup>218</sup>

Por último, aparte de las 37 tesorerías que existían en la Nueva España en 1798, había algunas otras encargadas de la custodia de los dineros de la corona. Quizá el caso más evidente de este

---

<sup>217</sup> Cfr., por ejemplo, AGN, AHH, Tesorería, leg. 238, exp. 1 y AGN, AHH, Azogues, leg. 205, exps. 30 y 36. Según reporte del Contador General de Azogues al virrey Revillagigedo en mayo de 1794 las tesorerías que se encargaban de repartir este producto eran las de Bolaños, Chihuahua, Durango, Guadalajara, Guanajuato, México, Pachuca, San Luis Potosí, Rosario, Sombrerete y Zacatecas. AGN, AHH, Azogues, leg. 205, exp. 37; "Plan que manifiesta, así en especie como en valores, el repartimiento, consumos y existencias de azogue en las reales cajas expendedoras de Nueva España", en AGN, AHH, Azogues, leg. 1838, exp. 4.

<sup>218</sup> Por supuesto, el último problema señalado por el superintendente de la casa de moneda fue común para todas las cajas reales en el reporte exigido por Azanza. El problema de considerar a este establecimiento como una tesorería más radicaba principalmente en que gran parte de los caudales del rey aún se hallaba en un estado difícil de contabilizar. AGN, AHH, Tesorería, leg. 338, exp. 1.

tipo de tesorería eran las cajas eclesiásticas de los obispados. Si bien no todos los ingresos destinados a fines relacionados con el sostenimiento de la fe católica entraban en estas cajas (por ejemplo, las bulas y los derechos por vacantes mayores y menores eran cobradas en las tesorerías reales así como los préstamos de los prelados a la corona<sup>219</sup>), su importancia no era por ello menor pues custodiaban, para posteriormente depositar en las cajas reales, ya fuera en efectivo o mediante carta de pago<sup>220</sup>, lo que de la gruesa decimal y otros gravámenes eclesiásticos correspondía a la Real Hacienda tanto para fines comunes (reales novenos) como particulares (por ejemplo, Real Orden de Carlos III y subsidios eclesiásticos).<sup>221</sup>

---

<sup>219</sup> En diciembre de 1791, Revillagigedo comunicaba al intendente de Guadalajara que cuidara que los tesoreros aplicaran más cuidado en lo relacionado a la administración y cobranza de los sumarios de bulas de santa cruzada por parte de los colectores que la comisaría general de cruzada tenía en cada parroquia. AGN, AHH, Bulas de Santa Cruzada, leg. 516, exp. 59 y ORDENANZA DE INTENDENTES, 1984, artículos 165, 206 y 218, pp. 204-207, 272-275, 298-299. Dos años después, con motivo del inicio de la guerra en contra de la Convención francesa, se autorizaba al mismo virrey "para que en las cajas respectivas mande recibir las ofertas que los prelados [y] comunidades de toda especie ... tengan por conveniente hacer a SM para los gastos de una guerra en que se interesa la honra de Dios, de su iglesia, la humanidad y el orden público". AGN, Bandos, vol. 17, f. 140.

<sup>220</sup> La contribución conocida como "subsidios eclesiásticos", cantidad fija que por concesión papal distribuía el rey entre las 42 diócesis del continente americano, era depositada en las cajas reales mediante una carta de pago; es decir, que los caudales continuaban en las arcas de las iglesias pero no pertenecían a ellas sino al rey quien las destinaba a fines particulares "y en este concepto, sus fondos no se mezclan a fin de año en las cuentas". AGN, Bandos, vol. 15, ff. 156-162.

<sup>221</sup> ORDENANZA DE INTENDENTES, 1984, artículos 181 y 193, pp. 226-228, 246-248; "Formulario que debe servir de norma a los contadores reales de diezmos de la Nueva España para la formación

Por otro lado, también había tesorerías que eran celosamente vigiladas por los ministros de la Real Hacienda porque allí se depositaban propiedades no monetarias del rey. Dentro de esta categoría se encontraban las tesorerías encargadas de custodiar el producto de las multas a los funcionarios virreinales (penas de cámara), los bienes que aún no tenían herederos (caja de bienes de difuntos) y el producto de ciertas confiscaciones (tesorería del juzgado de la Acordada y bebidas prohibidas).<sup>222</sup> Asimismo, los funcionarios reales, por orden de la Junta Superior de Real Hacienda, vigilaban las tesorerías de los bienes de comunidad y de los propios y arbitrios de los pueblos. Esta vigilancia, aparte de ser una concesión del rey, le convenía a la corona pues de allí podían extraerse caudales cuando ello fuera necesario. Esta forma de extender la autoridad del rey sobre los caudales que no le pertenecían, estipulada en el artículo 28 de la Ordenanza de intendentes, vino a ser muy útil en tiempos en los que se requería de una liquidez casi inmediata. El 20 de diciembre de 1793, por ejemplo, Revillagigedo solicitó a todos los subdelegados de la Nueva España que le enviaran una noticia circunstanciada de la manera como se administraban los fondos en las cajas de comunidad, así como otros bienes propiedad de las repúblicas de indios. Si

---

de los cuadrantes de sus diócesis, dispuestos por el contador general de las Indias con fecha de 20 de octubre de 1786 y aprobado por el rey el 2 de noviembre del mismo año", AGN, Bandos, vol. 14, ff. 168-196.

<sup>222</sup> AGN, Bandos, vol. 17, ff 154-157; vol. 16, ff. 110-113; "Reglamento que han de observar el juez, el administrador tesorero, el contador y oficiales escribientes de los juzgados de Acordada y bebidas prohibidas", AGN, Bandos, vol. 14, ff. 379-398.

bien no se tiene evidencia inequívoca de que entonces se echara mano de estos caudales, no deja de ser sugerente la solicitud de Revillagigedo en torno al deseo de saber con cuánto se contaba para una emergencia. Josefa Vega señala que años después, entre 1808 y 1810, fueron "innumerables las comunidades indígenas que ... pusieron a disposición de la corona sus ya muy mermadas cajas de comunidad".<sup>223</sup> De todas formas, es probable que para 1793 aún no se pidiera prestado a los fondos ajenos, pues todavía se contaba con el recurso, ya un tanto desgastado, del préstamo forzoso o gracioso.<sup>224</sup> Por otro lado, resultaba conveniente el que todos los caudales, con algunas excepciones, se encontraran depositados en las arcas de las cajas reales, pues se podían asignar de acuerdo con las necesidades más perentorias. Por ejemplo, en 1790 el rey determinó que se hiciera uso de los dineros del ramo de medio real de ministros para hacer frente a las urgentes necesidades que tenía el hospital de naturales de la capital virreinal.<sup>225</sup>

Así, la relativa centralización de las tesorerías en manos de los ministros de la Real Hacienda, verdaderos administradores del erario colonial, vino a hacer más expedita la asignación de los recursos. Pero también se corría el peligro, no obstante lo cuidadosamente vigilados que estaban los gastos, de que esta asignación se hiciera de manera equivocada; es por este motivo por

---

<sup>223</sup> VEGA, 1990, p. 914.

<sup>224</sup> Para una descripción detallada de los préstamos en la década de los noventa del siglo XVIII véase MARICHAL, 1990.

<sup>225</sup> AGN, Bandos, vol. 16, ff. 24-26.

el que la corona se reservaba para sí, casi sin intervención de las autoridades fiscales coloniales, algunas de las rentas más redituables, como era el caso del tabaco. El resto de los ingresos de la corona debían administrarlos, de manera directa o indirecta, los ministros de la Real Hacienda siguiendo las órdenes precisas de la Junta Superior o del superintendente. El desvío de recursos que tenían un objeto predeterminado se debió a que a las autoridades fiscales de la colonia no les alcanzaba para hacer frente a las necesidades más urgentes de la administración virreinal, una vez que la metrópoli comenzó a exigir que la caja de México le enviara más dinero. En última instancia, es probable que la concentración de los caudales en las cajas reales haya venido a demostrar la inutilidad, desde el punto de vista fiscal, de crear fuentes de ingresos con fines particulares, lo que sin duda constituyó un paso más hacia un sistema más moderno de administración fiscal.

### 3.3.2. Las cuentas del rey.

Si bien el hecho de que la mayoría de los fondos del rey se encontrara en las cajas reales facilitaba su asignación, la transferencia de fondos hacia fines para los cuales no habían sido creados ciertamente complicaba la ya de por sí difícil contabilidad fiscal. Ésta era realizada por los ministros contadores de la Real Hacienda, ya de las cajas reales, ya de las rentas administradas o comandadas desde el centro precisamente por un contador (por ejemplo, el contador general de retasas para el caso de los tributos, el contador general de azogues, y el contador de media

anata y lanzas),<sup>226</sup> y evaluada y finiquitada por el Tribunal y Contaduría General de Cuentas.<sup>227</sup>

Aunque la contabilidad fiscal de la Nueva España se llevaba a cabo en dos niveles, uno más detallado que el otro, en la realidad, son los libros sumarios (los de las cajas reales) los que más luz arrojan sobre los movimientos importantes del erario novohispano. Si bien es indudable la importancia de los libros más detallados, los registros realizados por los ministros de la Real Hacienda exigían la previa revisión de ellos, pues en última instancia eran los contadores y tesoreros de las cajas reales los que debían responsabilizarse ante el Tribunal de Cuentas por la contabilidad de su tesorería.<sup>228</sup> También importantes, principalmente porque su contabilidad era independiente de la de las cajas reales, eran las tesorerías del tabaco, pólvora y naipes que enviaban directamente sus libros al Tribunal de Cuentas, sin pasar por las cajas

---

<sup>226</sup> Para una referencia a la existencia de estos cargos, véase ORDENANZA DE INTENDENTES, 1984, artículos 126, 130 y 158, pp. 146-148, 152-153, 193 y AGN, AHH, Azogues, leg. 205.

<sup>227</sup> ORDENANZA DE INTENDENTES, 1984, artículos 242-244, pp. 335-340.

<sup>228</sup> Por ejemplo, los ministros de la Real Hacienda debían revisar con frecuencia los libros contables de los asentistas del pulque. AGN, Bandos, vol. 17, ff. 31-38. Sobre la mancomunidad de los ministros de las cajas reales en lo referente al registro de las cuentas, véase ORDENANZA DE INTENDENTES, 1984, artículo 100, pp. 121-122. Sobre el acopio de información desagregada por parte de los intendentes para poder dar una idea precisa de los caudales del rey, véase ORDENANZA DE INTENDENTES, 1984, artículo 236, pp. 324-327 y artículo 109 de la "Instrucción práctica y provisional dispuesta por la contaduría general con fecha de 27 de abril de 1784", en ORDENANZA DE INTENDENTES, 1984, anexo N° 30, s.p..

reales.<sup>229</sup> De hecho, la renta del tabaco seguía un sistema contable distinto al resto de los ramos de la Real Hacienda novohispana.<sup>230</sup>

Independientemente del origen y destino que se le diera a los ramos de ingreso pertenecientes o custodiados por la corona, cada uno tenía su propio registro contable. Los intendentes se encargaban de remitir estos registros al Tribunal de Cuentas, el cual formaba el estado general de todo el distrito "con distinción de cajas, ramos, gastos y existencias". De la misma manera como el tribunal realizaba el estado general de cada una de las tesorerías de las capitales intendenciales, también llevaba a cabo el estado general de la Nueva España para el caso de la superintendencia subdelegada de Real Hacienda. El resumen anual del estado contable se remitía en forma de carta a Madrid para finiquito final;<sup>231</sup> el flujo de la contabilidad novohispana se muestra en la Gráfica 13.

Los registros contables más desagregados variaban en su periodicidad y cobertura, no obstante el deseo de las autoridades imperiales de que la contabilidad fuera homogénea en todos los niveles del erario.<sup>232</sup> Así, por ejemplo, las alcabalas contaban

---

<sup>229</sup> ORDENANZA DE INTENDENTES, 1984, artículos 231 y 244, pp. 316-317, 339-340.

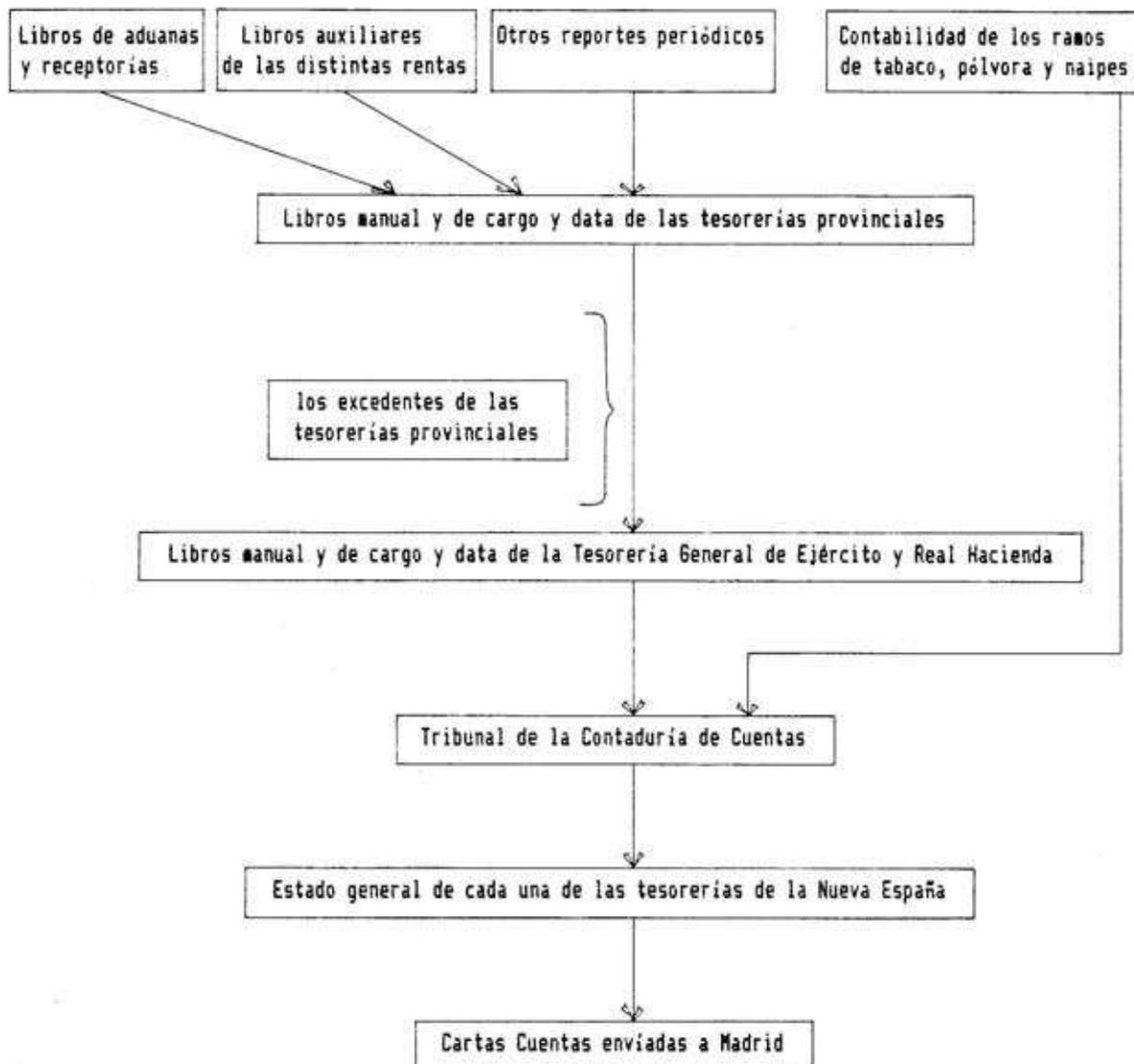
<sup>230</sup> ORDENANZA DE INTENDENTES, 1984, artículo 244, pp. 339-340.

<sup>231</sup> Las cartas cuentas que se remitieron a España han sido publicadas para una buena parte de las cajas reales del imperio español por TEPASKE Y KLEIN, 1982, 1986-1988.

<sup>232</sup> La supuesta homogeneidad de los registros contables se deduce de la "Instrucción provisional" de 1784; en el artículo 109 de ésta se indican los libros que han de llevar los "ministros de la Real Hacienda y cualquiera que tiene a su cargo la recaudación

GRAFICA 13

EL FLUJO DE LA CONTABILIDAD DE NUEVA ESPAÑA



con registros mensuales especializados dependiendo del valor de las mercancías introducidas al suelo alcabalatorio.<sup>233</sup> Las aduanas que por cuestiones prácticas administraban los ramos de tabaco, pólvora y naipes, papel sellado y "otros cualesquiera" debían incluirlos en su estado mensual; sin embargo, cada uno de estos ramos tenía un registro independiente, como lo indica la instrucción provisional de 1791 sobre el modo de llevar la contabilidad de las aduanas:

Esta unión de ramos tan distintos en los estados de administración no impide que cada uno se lleve en libro separado para cumplir la órdenes de los diversos jefes que los dirigen, ni embarazará a éstos ver en tales demostraciones algunos ramos que no son de su cargo y responsabilidad.<sup>234</sup>

Cada aduana y receptoría debía realizar un estado semestral que pasaba a la cabecera de partido, la cual a su vez remitía todo a la Contaduría General de Hacienda.<sup>235</sup> Para el caso de las

---

de alguno o algunos ramos", ORDENANZA DE INTENDENTES, 1984, anexo N° 30, s.p..

<sup>233</sup> GARAVAGLIA Y GROSSO, 1987, p. 252.

<sup>234</sup> "Instrucción provisional que para las operaciones de arcas y formación de estados mensuales en las aduanas foráneas y sus receptorías dispuso con fecha de 12 de octubre de 1791 el contador de resultas de primera clase, apoyó el Tribunal de la Contaduría Mayor de Cuentas de este reino y ha aprobado con pedimento del señor fiscal de Real Hacienda el Exmo. Señor virrey Conde de Revillagigedo en superior decreto del 31 del mismo mes, 1791", p. 2, en AGN, Bandos, vol. 16, f. 82.

<sup>235</sup> Al respecto conviene aclarar que la Instrucción de 1791 acusa una diferencia con respecto a la Ordenanza de intendentes pues ésta señala que sería el Tribunal de Cuentas el encargado de realizar la cuenta general de la caja de cada partido, mientras que aquella indica que sería el contador de la Real Caja de México el encargado de esta tarea. En todo caso, el tribunal seguía revisando y finiquitando las cuentas de todas las tesorerías de la Nueva España. Cf. ORDENANZA DE INTENDENTES, 1984, anexo N° 32, s.p.; "Instrucción provisional que para las operaciones de arcas y

alcabalas, y con el fin de evitar complicaciones, sus cuentas iban separadas en sólo dos conceptos: alcabalas y pulques, lo que sugiere que a partir de las cuentas semestrales, eran los administradores y contadores generales de las rentas que se cobraban en las aduanas los encargados de remitir las cuentas a la Contaduría General de Hacienda.

Por otro lado, los denominados "libros auxiliares", que al parecer no eran iguales para todas las rentas, sino que cumplían una tarea específica dependiendo de la forma como se administrara la renta e incluso podía haber varios para una sola renta, en ocasiones abarcaban varios años. Aunque es probable que esta práctica obedeciera a razones de espacio y ahorro de papel, también podría sugerirse que se seguía en aquellos ramos con adeudos pendientes de varios años atrás, precisamente porque la costumbre de usar ingresos destinados a otros fines obligaba a registrarla como una deuda. Por ejemplo, en 1805 el ramo a cargo del contador general de retasas (que incluía ingresos tales como tributos, medio real de ministros, medio real de hospital, etcétera), seguía el sistema contable de partida doble.<sup>236</sup> Por una parte, en los

---

formación de estados mensuales...", 1791, p. 3, en AGN, Bandos, vol. 16, f. 83; AGN, AHH, Intendencia de Oaxaca, leg. 2135.

<sup>236</sup> "Libro auxiliar para llevar la cuenta por tributos y medios reales de ministros y hospital, a los encargados de su recaudación de todas las jurisdicciones del distrito de esta provincia en el presente año de 1805", Oaxaca, 31 de diciembre, 1805, AGN, AHH, Tesorería, leg. 2275. El método de partida doble fue implantado en la Nueva España en 1785; poco tiempo después probó ser un rotundo fracaso. En primer lugar, porque requería de mayores conocimientos por parte de los ministros de la Real Hacienda; en segundo porque era incompatible con la práctica de crear impuestos con fines

asientos de cargo se consignaban los cobros realizados por concepto de tributos de indios, negros y mulatos, así como por lo que se recaudaba para el sostenimiento de los ministros del juzgado de indios y el hospital de San José de los Naturales. Los asientos de abono, aparte de unos cuantos gastos por concepto de primas a los alcaldes mayores por el servicio de recolección, consignaban las cuentas rezagadas especificando los ramos acreedores de la Real Hacienda. Como un segundo ejemplo, podríamos señalar que cada una de las aduanas alcabalatorias tenía la obligación de llevar un libro auxiliar para los créditos a su favor, como lo indica la instrucción de 1791 sobre la contabilidad alcabalatoria:

Los créditos que tenga cada aduana a su favor por concepto de igualas, así como otros ramos de ingresos fijos llevarán cada uno un libro auxiliar en donde se asienten lo que debe pagar cada uno de los contribuyentes. Se asientan conforme vayan pagando y se trasladan al libro principal como cualquier otra recaudación.<sup>237</sup>

---

específicos, y en tercero porque suponía que los ministros fiscales eran honrados. Para inicios de 1788 se regresó al sistema de partida sencilla el cual "necesita muchos libros auxiliares que ministren las noticias de que por falta de perfección carecen los generales y así se ven repartidos por una multitud de ellos que parece que sin una para cada ramo y una caja separada para cada producto no era posible llevar cuenta clara y distinta." SANTOS MARTÍNEZ, 1960, pp. 529-530; RUBIO GIL, 1968, pp. 389-391. Al parecer no había razón para que el libro auxiliar del ramo de tributos siguiera el sistema de partida doble en 1805; de hecho, años antes, Revillagigedo se quejaba de que en este ramo los sistemas contables se habían confundido "aumentándose en vez de disminuirse las labores prolijas de la contaduría, con la desgracia de que ni ella ni nadie las entienda". "Dictamen sobre las intendencias", citado en REES JONES, 1983, p. 358, [apéndice VI].

<sup>237</sup> "Instrucción provisional que para las operaciones de arcas y formación de estados mensuales...", 1791, p. 2, en AGN, Bandos, vol 16, f.82.

Los libros auxiliares no contaban con un resumen final, pues tanto las partidas de cargo como de data se acumulaban a lo largo del año (incluidas las existencias y las deudas acarreadas del pasado).<sup>238</sup> Así, el saldo final del libro auxiliar, independientemente del sistema contable que se utilizara, era el que se trasladaba a los libros de la tesorería foránea y, posteriormente, a los de la principal del distrito.

Los libros reales de las tesorerías provinciales se llevaban con el método de partida sencilla o "de cuenta y razón". Por una parte, los ingresos se consignaban mediante un asiento de "Cargo", lo que significaba que a partir de éste el tesorero y el contador de las cajas reales eran los únicos responsables del dinero del rey o a él confiado. Por otro lado, los ministros sólo podían liberarse de su encargo mediante un comprobante de descargo, denominado "Data", el cual no era otra cosa que un asiento en donde quedaban consignados los hechos que justificaban el dinero que no se entregaba a los ministros de la tesorería central, también denominada Tesorería General de Ejército y Real Hacienda de México.<sup>239</sup>

---

<sup>238</sup> Libro auxiliar del ramo de tributos, AGN, AHH, Tesorería, leg. 2275.

<sup>239</sup> El sistema de partida sencilla era una forma antigua de llevar libros contables, no obstante que desde la baja Edad Media se hallaba en uso el método veneciano de partida doble. El gobierno español continuó utilizando el sistema de cargo y descargo pues enfatizaba el compromiso de la persona "encargada"; así, en el caso de desfalco, alguien respondía, cuando menos en parte gracias a las fianzas, por el dinero del rey con lo cual se mantenía el flujo de efectivo. HOFFMAN, 1980, pp. 237-239.

De acuerdo con la obra del peruano Gaspar de Escalona y Agüero, publicada en 1775, las cuentas de la Real Hacienda se resumían en los libros "Común" y de "Cargo y Data". Como lo muestra el Cuadro 1, el primero de estos libros contables se hallaba dividido en dos secciones: la primera correspondía a los asientos de cargo y la segunda a los de data; cada una de las partidas contables debía especificar personas, cantidades y días.<sup>240</sup> Si bien el ordenamiento de las cuentas debía ser alfabético, en la práctica de finales del siglo XVIII éste resultó ser cronológico, quizá como resultado del intento por reformar la contabilidad. En cualquier caso, para la última década del siglo los registros de la tesorería se denominaban "Libros Manuales" y sólo se tiene evidencia de unos cuantos "Libros Comunes", lo que lleva a pensar que se trataba de documentos análogos. Por otro lado, el "Libro de Cargo y Data" presenta un ordenamiento un tanto más complicado al separar los asientos de cargo y data en ramos de masa común, seguidos de los gastos corrientes y de deuda, para concluir con los cargos y datas de los ramos particulares y ajenos. Un ejemplo de la diferencia en los asientos de estos dos libros sería el siguiente:

---

<sup>240</sup> MARTÍNEZ SANTOS, 1960, pp. 525-526.

## CUADRO 1

### LA COMPOSICION DE LOS LIBROS DE TESORERIA EN LA NUEVA ESPAÑA

#### EL LIBRO MANUAL

##### 1a sección.

Cargos: los registros en favor de las caja, ordenados por cronológicamente de forma que se tuviera idea de la existencia bruta de los fondos. En cada asiento se especificaba el ramo que originó el cargo.

##### 2a sección.

Datas: registros que consignaban los hechos por los cuales no se entregaba una cierta cantidad de dinero a la caja matriz. En cada asiento se especificaba el ramo al que se asignaron los hechos.

#### EL LIBRO DE CARGO Y DATA

##### 1a sección.

Ramos de Masa Común: asientos de cargo y data, ordenados por ramos, en donde se registran las cuentas a favor de la Real Hacienda y se comprueban los gastos específicos de esa renta (por lo general limosnas, pago de deudas y en general gastos situados en alguna otra parte del imperio). Por lo tanto, no todos los ramos contaban con registro de data y cuando sí lo tenían, éste era relativamente pequeño. Las cuentas a favor del erario son las que se refieren a los ingresos, por ejemplo, derechos de minería, algunos estancos y los excedentes de las tesorerías provinciales.

##### 2a sección.

Gastos Generales: se consignan los egresos de la caja real. Se refiere principalmente a partidas de data, aunque en casos aislados también hay cargos, sobre todo cuando se trata de devolución de caudales que ya se habían gastado. Las partidas en su mayoría tratan sobre las erogaciones que generalmente hacía la Real Hacienda, entre las que se hallaban sus gastos de administración, militares, judiciales y en situados ultramarinos.

##### 3a sección.

Cuentas de ramos particulares y ajenos: son todos los ingresos y egresos, divididos por cuentas, que se obtuvieron por estos ramos. Las características de éstos los obligaba a hacer frente a sus propios gastos, de manera que tanto los asientos de cargo como de data eran elevados. Dentro de esta sección se encuentran los ramos de préstamos, tabaco, los impuestos al pulque destinados a fines específicos, etcétera.

Resolución: Si los cargos eran mayores que las datas, se abría una cuenta denominada "existencia" que igualaba las sumas.

---

 ASIENTO EN EL LIBRO MANUAL
 

---

Enero 8 [de 1791]

TRIBUTOS	D. Manuel Lizaola, a nombre de D. Tomás Quilti, alcalde mayor de Tehuacán, enteró un mil treinta y un pesos, 5 reales, 10 granos a cuenta de tributos del tercio de abril de noventa de todos los pueblos de dicha jurisdicción.....1 031.5.10
----------	--

---

## ASIENTO EN EL LIBRO DE CARGO Y DATA

---

 Tributos

Enero 8	D. Tomás Quilti, alcalde mayor de Tehuacán, enteró.....1 031.5.10
---------	---

Fuente: AGN, AHH: Tesorería, leg. 1338 y 1347.

---

Básicamente, esta es la forma como se consignaban los asientos en los dos principales libros contables del erario colonial. Sin embargo, presentan algunas variantes de cierta importancia; por ejemplo, el libro manual de la tesorería de Zimapán de 1793 asienta las partidas por ramo de ingreso y no cronológicamente. El libro manual de esta tesorería provincial nos permite analizar su relación contable con el libro del mismo año correspondiente a la tesorería general de México.

En primer término, el libro manual de Zimapán consignaba los

cargos por concepto de "alcances de cuentas", es decir aquellos adeudos que debían cubrir los distintos administradores de rentas en vista de que el análisis de las cuentas había saldado en su contra. En segundo lugar, se cargaban por ramos todos los ingresos de la caja (donativos, licencias de pulperías, tributos, media anata, derechos sobre los metales, etcétera). Las partidas de data se hallaban divididas por ramos de gasto. Así, los egresos de la Real Hacienda, celosamente vigilados, o al menos así lo previene la Ordenanza de Intendentes en sus artículos 102 al 106, consistían en pagos de sueldos, pensiones, limosnas, pago de préstamos y gastos generales de la caja. Los últimos asientos de data del libro de Zimapán eran la remisión de caudales de esta tesorería a la central de México y a las tesorerías de los ramos ajenos, principalmente montepíos.<sup>241</sup> Para el caso de Zimapán en 1793, la remisión de caudales (en plata pasta y reales acuñados) a la ciudad de México se hizo en cuatro fechas distintas a lo largo del año (10 de enero, 11 de abril, 4 de julio y 11 de septiembre).<sup>242</sup>

La última cuenta del libro manual de Zimapán es un resumen de la operación del año. En la primera parte se detallan los cargos totales por ramos de ingreso; en la segunda parte se hace lo mismo con las datas y se agregan las remisiones realizadas a la tesorería

---

<sup>241</sup> Véase "Libro manual de la tesorería de Zimapán para llevar la cuenta de Real Hacienda que ha de correr en todo el presente año de 1793 a cargo de su ministro oficial real don Pedro Tuñón", AGN, AHH, Tesorería, leg. 2275, Para el mismo tipo de registro correspondiente a las cajas de Zacatecas y Valladolid, véase también AGN, Caja Matriz, Contaduría y Tesorería, caja 25.

<sup>242</sup> "Libro manual de la tesorería de Zimapán...", AGN, AHH, Tesorería, leg. 2275.

general a lo largo del año. En el caso de que aún quedara un remanente positivo, éste se agregaba a las partidas de data, pues también debía enviarse a la ciudad de México, de manera que las sumas fueran iguales.<sup>243</sup>

Del dinero enviado a México desde Zimapán se hacían cargo los oficiales de la Tesorería General de Ejército y Real Hacienda. Por ejemplo, el día 15 de enero de 1793, en el rubro de "otras tesorerías", el libro manual de la caja de México contiene el asiento de cargo correspondiente a la cantidad que días antes enviaran los ministros de Zimapán y dataran de su libro manual. De manera que el excedente de las cajas provinciales iba a parar a la tesorería de México desde donde se asignaba a aquellas cajas que resultaran deficitarias. Esta operación se registraba en un asiento de data en el rubro de "otras tesorerías", si se trataba de complementar para los gastos de otras cajas reales, o de la renta correspondiente si se trataba de un estanco u otro tipo de tesorería.<sup>244</sup>

---

<sup>243</sup> Cabe señalar que los totales de cargo y data contenidos en la hoja resumen final del libro manual de Zimapán, son idénticos al total presentado en las cartas cuentas enviadas al rey. TEPASKE Y KLEIN, 1986-1988.

<sup>244</sup> Por ejemplo, para varios testimonios sobre el pago que la caja de México hacía regularmente a la tesorería de la renta de azogue véase AGN, AHH, Azogues, leg. 205. Cabe aclarar que en las cartas cuentas publicadas por TePaske y Klein el rubro "otras tesorerías" se refiere precisamente al envío de caudales de las cajas provinciales a la matriz, no obstante que ésta desglosara el total de acuerdo con una carta cuenta enviada por los ministros de Zimapán. Por ejemplo, en el asiento del 15 de enero de 1793, el libro manual de la caja matriz señala: "nos hacemos cargo de 30 688 pesos remitidos por el tesorero de la caja de Zimapán en esta forma: 9145 ps en plata pasta y 21542 ps en moneda corriente, y según su carta cuenta del 10 del corriente, se aplican a los ramos

Dividido cronológicamente, el libro manual de la tesorería de México cerraba sus cuentas de cargo y data el día 31 de diciembre. Para el año de 1791, la primera mitad del libro termina con un cargo denominado "Real Hacienda en Común" y con una serie de asientos de data que corresponden al saldo de cada uno de los ramos de la masa común que quedaron consignados en las páginas anteriores.<sup>245</sup> Es decir, se descargan todos los ramos comunes y se cargan en una sola cuenta denominada "Real Hacienda en Común". Por otro lado, el asiento del 31 de diciembre continua con una partida de data en la cuenta "Real Hacienda en Común" y con cargo a los gastos comunes del fisco.<sup>246</sup>

siguientes:

A derechos de plata de fuego	6598
A derechos de plata con oro	393
A derechos de oro de fuego	54
A Alcabalas	1493
A pulques	958
A media anata	224
A derechos de ensaye	427
A tributos de indios	1842
A tributos de mulatos	56
A medio real de ministros	74
A medio real de hospital	74
Tributos y medios reales de ministros y hospitales de la jurisdicción de Huichiapan	18490
Total [aproximado porque se omitieron las fracciones en reales y granos]	30683"

"Libro manual de la Real Caja de México", 1793, AGN, AHH, Tesorería, leg. 1397.

<sup>245</sup> Este saldo proviene del libro de Cargo y Data el cual está dividido en ramos de ingreso de la masa común, particular y ajena.

<sup>246</sup> Conviene aclarar que en su mayoría los ingresos de la masa común tenían pocos gastos (algunas limosnas o devolución de contribuciones), mientras que los ramos particulares y ajenos enfrentaban por sí mismos una fuerte carga de egresos. La mayoría de los gastos de la masa común se asignaba a cuentas que por su

El objeto de estos dos últimos asientos es, primeramente, homogeneizar en una sola cuenta, Real Hacienda en Común, todos los cargos consignados en la primera parte del libro manual; por otro lado, el segundo asiento se encargaba de asignar desde una sola cuenta, Real Hacienda en Común, los ingresos de la masa común de la caja real para distribuirlos entre los ramos de gasto.<sup>247</sup> A manera de ejemplo de este último asiento tenemos que en 1791 la Real Hacienda debía al Tribunal de Minería la cantidad de 400 mil pesos, como saldo del préstamo de un millón de pesos concedido en 1782 por esta corporación a la corona.<sup>248</sup> El asiento correspondiente a esta operación de 150 mil pesos fue de cargo a la cuenta de préstamos y

---

naturaleza eran deficitarias (préstamos, sueldos, pensiones, pago de tropas, situados, otros gastos y, si el año cerraba con números rojos para la tesorería general, Real Hacienda en Común).

<sup>247</sup> Sobre el ramo "Real Hacienda en Común", TePaske y Klein señalan: "el ramo denominado Real Hacienda en Común del lado del cargo, representaba las sumas disponibles de los varios ramos de la Real Hacienda, una vez pagados los gastos, y del lado de la data, los gastos para los cuales no existía ramo del lado del cargo o desembolsos de un ramo mayores de lo producido ese año en ese mismo ramo." TEPASKE Y KLEIN, 1986-1988, p. 21; PÉREZ HERRERO, 1991, pp. 222-223.

<sup>248</sup> Suponemos que este préstamo es el que señala HOWE, 1949, y que retoma MARICHAL, 1990. Sin embargo, conviene aclarar que en 1787 Antonio de Valdés comunicaba al virrey de la Nueva España sobre la necesidad de que el Consulado de Comerciantes y el Tribunal de Minería de México reembolsaran el dinero que de manera temporal habían prestado a la corona los Cinco Gremios Mayores de Madrid. Aunque ninguno de los dos autores hace mención de este "préstamo" consideramos que el pago que la tesorería de México hizo en 1791 al Tribunal de Minería corresponde al de 1782 porque no sabemos si en definitiva se reembolsó a la tesorería de Madrid el dinero proporcionado por los Cinco Gremios. AGN, AHH, Tesorería, leg. 1338, exp. 2.

data a la de "Real Hacienda en Común".<sup>249</sup>

Los asientos del 31 de diciembre en el libro manual terminan con la resolución de las cuentas de ese año incluyendo, además de los ramos de la masa común, los de ramos particulares y ajenos. Así, el último asiento de la sección de cargo de este libro registra en una cuenta denominada "cuenta general" todo el dinero efectivo y valores existentes en la caja el 31 de diciembre del año, es decir la existencia disponible para el año siguiente. Por ejemplo, el libro manual de la Tesorería General de Ejército y Real Hacienda de 1793 señala que de masa común se recaudaron 7'367,749 pesos; los gastos generales fueron 7'393,388 pesos, de forma que se gastaron 25,639 pesos más de lo que se recaudó. Sin embargo, de 1792 se recibieron por concepto de masa común 587,639 pesos, es decir que en el asiento de cargo al ramo de Real Hacienda en Común de la cuenta general del 31 de diciembre de 1793 se consignan 562,079 pesos.<sup>250</sup>

El caso de los ramos particulares y ajenos es más sencillo de calcular, pues sólo se restan los gastos de los ingresos y el saldo, positivo o negativo, es el que pasa a la cuenta general.

---

<sup>249</sup> En los asientos del 31 de diciembre del libro manual, la cuenta de "Real Hacienda en Común" convertía todos los ingresos de la masa común en un solo ramo particular, pues éste se destinaba de manera exclusiva a los gastos generales del erario novohispano.

<sup>250</sup> AGN, AHH, Tesorería, leg. 1397. La cuenta de Real Hacienda en Común es la única que nos permite ver su resultado en la cuenta general, sin tener que consular las aproximadamente ochocientas páginas del libro manual. Esto es porque la cuenta de Real Hacienda en Común aglutina todos los ingresos comunes de la Real Hacienda y luego los asigna a las distintas partidas; si sobra, resulta en un cargo en la cuenta general, si falta, será una data.

Para los ramos ajenos expondremos un ejemplo que no sólo servirá para dejar en claro el objeto de esta cuenta sino también para ver la utilidad de los libros manuales de tesorería y su relación con las cartas cuentas publicadas por TePaske y Klein. Con motivo de la Guerra de la Convención, la corona española solicitó un préstamo para el sostenimiento de las tropas. Este fue publicado en bando por Revillagigedo en los meses de enero y febrero de 1793. El resultado de este bando quedó consignado en el libro manual de la Tesorería General de Ejército y Real Hacienda, mediante los asientos mostrados en el Cuadro 2.

La suma bruta de los ingresos por concepto de préstamos en ese año fue de 3'649,000 pesos. Este monto, como no pertenecía a la masa común de la Real Hacienda, no se carga en la cuenta "Real Hacienda en Común". Esto significa que la cuenta de préstamos debía tener sus propios gastos. Para 1793 éstos fueron veinte mil pesos por concepto de pago a los acreedores del erario novohispano (específicamente el Conde de la Cortina y Antonio Basoco) y 3'549,000 pesos que se dataron de la cuenta porque se enviaron a Veracruz de donde salieron para España. Esto significa que en ese año la Real Hacienda "gastó" en el ramo de préstamos 3'569,000 pesos que restados a los ingresos totales resultan en 80 mil pesos, cantidad que quedó registrada en la cuenta general. Cabe señalar que los ingresos totales obtenidos por concepto de préstamos es lo que queda consignado en la carta cuenta de 1793 del lado de los cargos, mientras que los "gastos" totales quedaron registrados en

CUADRO 2  
RELACION DE PRESTAMOS PARA LA GUERRA DE LA CONVENCION  
1793

<u>FECHA</u>	<u>PRESTAMISTA</u>	<u>CANTIDAD</u>
9 de enero	Arzobispo de México	100,000
9 de enero	Jose de Ceballos	25,000
10 de enero	Conde de la Cortina	50,000
10 de enero	Iraeta e Iturbe	40,000
10 de enero	Jose Orduna	12,000
11 de enero	Antonio Alonso de Terán	25,000
14 de enero	Francisco Antonio Soñanez	50,000
14 de enero	Domingo de Acha	25,000
15 de enero	Fondo del Juzgado General de Bienes de Difuntos	360,000
17 de enero	Cabildo Metropolitano	60,000
19 de enero	Francisco González Guerra	25,000
19 de enero	Traspaso de los depósitos de temporalidades en la tesorería de Zacatecas, pertenecientes al colegio San Luis Gonzaga	80,000
21 de enero	José Martín Chávez	20,000
21 de enero	Diego de Agreda	12,000
6 de enero	Fondo de depósitos judiciales en la aduana de México	60,000
31 de enero	Francisco Ignacio González Maldonado, oidor de la Audiencia de México, depositado en la caja de Puebla en favor de la Tesorería General que, en su oportunidad, dará la orden para que se remitan a la de Veracruz.	50,000
7 de febrero	Antonio de Basoco	50,000
7 de febrero	Dean y cabildo de Puebla depositado en la caja de Puebla en favor de la Tesorería General que, en su oportunidad, dará la orden para que se remitan a la de Veracruz.	50,000

(continuación Cuadro 2)

11 de febrero	Fondo de Testamentos, Capellanías y Obras Pías del obispado de Valladolid en favor de la Tesorería General que, en su oportunidad, dará la orden para que se remitan a la de Veracruz	40,000
12 de febrero	Marqués de Santa Cruz de Inguanzo	25,000
14 de febrero	Dean y cabildo de Valladolid depositado en la caja de Valladolid en favor de la Tesorería General que, en su oportunidad, dará la orden para que se remitan a la de Veracruz.	30,000
21 de febrero	Marqués de Apartado	70,000
23 de febrero	El Tribunal de Minería	300,000
25 de febrero	El Tribunal de Minería	50,000
26 de febrero	Fondo del Juzgado General de Bienes Difuntos	60,000
26 de febrero	Consulado de México	350,000
11 de abril	Dean y Cabildo de Guadalajara depositado en la caja de México.	300,000
26 de agosto	Consulado de Comerciantes	650,000
27 de agosto	Tribunal de Minería	650,000
20 de noviembre	Fondo de los bienes de comunidad en la tesorería de Valladolid. depositado en la caja de Valladolid en favor de la Tesorería General que, en su oportunidad, dará la orden para que se remitan a la de Veracruz.	80,000
TOTAL		3'649,000

FUENTE: "Libro manual de la Real Caja de México", AGN, AHH, Tesorería, leg. 1397.

la misma cuenta del lado de las datas.<sup>251</sup>

La segunda mitad del libro manual de la Tesorería General de Ejército y Real Hacienda se refiere a los asientos de data, también ordenados cronológicamente. Es pertinente señalar que cada uno de los asientos de esta sección hace referencia a una póliza, la cual corresponde al libro auxiliar que detallaba la justificación del gasto. En esta sección se puede analizar con mayor detalle la naturaleza de los egresos, tanto de la masa común como de los ramos particulares y ajenos. El saldo de estos registros es consignado en la partidas de data de las cuentas de ajuste del 31 de diciembre antes mencionadas.

Si bien cada uno de los saldos de las cuentas comunes y particulares se podía obtener del libro manual, ello implicaba una tarea considerablemente ardua. Por lo mismo, se elaboraba el libro de Cargo y Data el cual presentaba al día el saldo de cada una de las cuentas de la Tesorería Central, de manera que a golpe de vista

---

<sup>251</sup> Cfr. el sumario general de la carta cuenta de la caja de México para todo el año de 1793 en TEPASKE Y KLEIN, 1986-1988. Para este caso particular, tiene razón Pedro Pérez Herrero en restar las datas de los cargos para que le resulte el ingreso neto y así evitar la doble contabilidad. Sin embargo, su metodología, con todo y "los correspondientes ajustes contables", si bien sugerente, necesitaría de la revisión de los libros manuales de cada año, por la razón de que no todos los asientos de data se refieren a gastos específicos del ramo, sino que eran "compromisos" de la corona que poco tenían que ver con la categoría analizada. De cualquier forma, creo que tanto Pérez Herrero como TePaske han abierto una importante línea de investigación sobre la contabilidad fiscal de la época, la cual tendría que continuar con la revisión de los libros y con la comparación de los datos de éstos y las cartas cuentas para establecer, de una vez por todas, una metodología que acerque a los estudiosos de la fiscalidad novohispana a las cifras más accesibles. PEREZ HERRERO, 1991, p. 224.

fuera posible conocer el estado de las cuentas fiscales. Por este motivo, la última parte del libro de Cargo y Data contiene lo que se conoce como "Sumario General de todos los Ramos". Este resumen presenta dos columnas: una de cargo y otra de data. La primera columna indica la suma de todos los cargos realizados a lo largo del año en cada uno de los ramos de la Real Hacienda; la segunda presenta la suma del total descargado a esas cuentas durante el mismo periodo. La resta de cargo menos data nos proporciona la existencia efectiva a final del año en la Tesorería General de Ejército y Real Hacienda de México, es decir el flujo neto de ingresos durante el periodo. Para el caso de los ramos de la masa común, la cuenta denominada "Real Hacienda en Común" ya viene debidamente ajustada, de manera que no se repiten los saldos positivos en la columna de cargo o los negativos en la de data, aunque se incluye la existencia "en reales" del año anterior. Para los ramos particulares y ajenos, el sumario general asienta para cada ramo el cargo y la data que se hicieron durante el año, no se incluye lo que proviene de periodos anteriores. Con el fin de hacer más clara la situación de los ramos particulares y ajenos del Sumario General, cabe ejemplificar la situación de 1791.

El libro manual de este año inicia con un "comentario" sobre la cantidad que la tesorería de México recibió del año anterior. Esta cantidad era de 7'067,925, distribuida de la siguiente manera:

2'129,194	en especies físicas, constantes del inventario ejecutado por nosotros el día de hoy, con intervención del señor intendente ... y el ministro decano del Tribunal de la Contaduría de Cuentas
4'938,731	que se cargaron en rezagos en 31 de diciembre último y pasan a la cuenta de este año por el adeudo de la Real Hacienda a favor de los de segunda y tercera clase [particulares y ajenos], cuya total existencia se aplica a los ramos o cuentas que se expresarán en el concepto de considerarse ahora acreedores a ella, la masa común de Real Hacienda y demás ramos deudores, por lo que <u>sólo se relacionarán a su continuación para noticia</u> , los que son interesados en la explicada existencia conforme demuestra la cuenta general del referido año pasado y de los cuales se suplió el insinuado adeudo. <sup>252</sup>

En seguida, el libro manual presenta el desglose de la existencia del año anterior (Real Hacienda en Común, dinero y metálico, cuentas por cobrar y otros activos). En la siguiente cuenta distribuye los ramos a los que corresponde esa existencia. Algunos de estos últimos son particulares y ajenos, por lo que demostraremos con uno de ellos, los bienes de comunidad, que la contabilidad de la tesorería no incluía el acervo acumulado por este concepto a lo largo de los años.

Según el libro manual de 1791, de la existencia total proveniente del año anterior, poco más de 46 mil pesos correspondían al ramo de bienes de comunidad en poder de la

---

<sup>252</sup> Se trata de solamente un comentario pues no es una partida que se vaya a cargar o a datar dentro de las cuentas generales de ese año. AGN, AHH, Tesorería, leg. 1338, correspondiente al libro manual de la Tesorería de Ejército y Real Hacienda de 1791, [el subrayado es mío].

tesorería central de la capital del virreinato. El libro de cargo y data para el mismo año revela que en ese periodo se cargaron 34 mil pesos y se dataron mil quinientos, como quedó consignado en las cartas cuentas. El saldo final fue de poco más de 33 mil pesos, cantidad que pasó a la cuenta general en la última página del libro de cargo y data.<sup>253</sup> Así, de acuerdo con lo que nos revelan los libros de la tesorería de México, éstos no reflejan un acervo acumulado de caudales sino solamente el flujo anual; ello queda de manifiesto cuando, en el asiento inicial del año, el contador general del reino apuntaba que las existencias del año anterior "sólo se relacionarán a su continuación para noticia". El dinero que debió incluirse pasó entonces a una cuenta denominada "rezagos" la cual cargaba la cantidad acumulada hasta entonces.<sup>254</sup>

Cabe aclarar que a pesar de los esfuerzos por unificar la contabilidad del erario en todos los puntos del imperio, es probable que cada una de las cajas reales llevara una ligera variante de la contabilidad arriba descrita, como lo apuntara Revillagigedo en 1791 al proponer al secretario de hacienda, Pedro

---

<sup>253</sup> "Libro Manual de la Tesorería General de Ejército y Real Hacienda correspondiente al año de 1791", AGN, AHH, Tesorería, leg. 1338,; "Libro de Cargo y Data de la Tesorería General de Ejército y Real Hacienda correspondiente al año de 1791, AGN, AHH, Tesorería, leg. 1347. Los ingresos y los gastos del ramo de bienes de comunidad pueden constatarse en la carta cuenta de la real caja de México correspondiente al año de 1791 en TEPASKE Y KLEIN, 1986-1988. Cabe señalar que este ramo corresponde a las parcialidades de la ciudad de México, es probable que los ramos ajenos de otras cajas hayan sido remitidos a través de la cuenta "otras tesorerías".

<sup>254</sup> Véase la cuenta "rezagos de la Real Hacienda y otros ramos" en AGN, AHH: Tesorería, leg, 1347.

de Lerena, el regreso al sistema de partida doble en las cuentas del erario,

Se desterrarán para siempre con el acertado método de cuentas por el arte de partida doble, aclarándose los verdaderos productos y gastos del erario del rey, asegurándose el oportuno y legítimo cobro de los primeros y la discreta y justa economía de los segundos, y cerrándose de una vez la puerta a paliaciones, extravíos, disimulos y errores que causan sin que ahora puedan averiguarse ni remediarse el interés particular, la inacción, el abandono y la ignorancia.<sup>255</sup>

Pero a pesar de la relativa falta de uniformidad en el sistema de llevar las cuentas de la Real Hacienda, es probable que las líneas generales se siguieran en todas las cajas reales pues eran dictadas por la de México. Así, la Tesorería General de Ejército y Real Hacienda no sólo era el centro de acopio de los caudales del resto de la Nueva España, sino también el centro de las decisiones fiscales. A lo largo de los años posteriores al establecimiento de los intendentes, la estructura administrativa de la Real Hacienda novohispana experimentaría algunos cambios. Sin embargo, la importancia relativa de la ciudad de México como centro de la fiscalidad virreinal permanecería, siendo ésta una de las características fundamentales que años después heredaría el erario nacional. El advenimiento del federalismo pocos años después de haberse consumado la independencia prometía revertir las características centralizadoras de la fiscalidad colonial: el resultado, empero, fue distinto debido principalmente a la

---

<sup>255</sup> "Dictamen sobre las intendencias", citado en REES JONES, 1983, p. 355 (apéndice VI), [el subrayado es mío].

situación tributaria de la hacienda pública. Ésta, al igual que la administrativa, también tuvo sus raíces en el periodo colonial.

## CAPÍTULO 4

LA REAL HACIENDA NOVOHISPANA A FINES DEL SIGLO XVIII.  
II: LA ESTRUCTURA FISCAL  
Y LOS COSTOS DEL CAMBIO ADMINISTRATIVO.

La anatomía del erario novohispano descrita en el capítulo anterior, si bien hace uso de fuentes originadas en diversos años posteriores a 1786, no tendría mucho sentido si no se le diera cierto dinamismo en el tiempo. Sin embargo, nuevamente nos encontramos con que se trata de un tema muy amplio como para analizar cada uno de los aspectos, siquiera relevantes, de la Real Hacienda novohispana. En este sentido, cabría preguntarnos sobre el comportamiento de los ingresos fiscales durante los años posteriores a la promulgación de la Ordenanza de Intendentes. Esto nos permitiría observar el resultado de la reforma administrativa sobre la recaudación fiscal. Por otro lado, también cabría llevar a cabo un análisis sobre el costo de coleccionar dichos ingresos; ello con el fin de concluir en torno al éxito o fracaso de las reformas administrativas de finales del Siglo de las Luces. Éxito o fracaso que, en este caso, se mediría desde el punto de vista de la recaudación y de sus costos, excluyendo los efectos políticos del cambio administrativo.

El análisis de los ingresos fiscales de finales del siglo XVIII no es nuevo; de hecho, gracias a las series estadísticas de las cartas cuentas publicadas por John TePaske y Herbert Klein, éste ha sido uno de los temas coloniales que con más detenimiento

se ha abordado en los últimos años.<sup>256</sup> Por lo tanto, no pretendemos innovar sobre el análisis de los ingresos fiscales novohispanos, sino presentar su evolución a partir de 1786 para posteriormente analizar la estructura de los ingresos fiscales y los costos de recaudación.

Por una parte, partiendo del hecho de que los cambios llevados a cabo por Carlos III y su hijo elevaron los ingresos de la corona, proponemos varias explicaciones de este aumento. En primer lugar porque gracias al cambio administrativo permitieron la multiplicación de los ramos de ingreso fiscal. En segundo lugar, porque hicieron más fácil atender los ramos más productivos del erario novohispano. Ambas hipótesis descansan en el hecho de que a finales de los años setecientos la estructura de los ingresos fiscales novohispanos se modificó. Por otro lado, aunque con cierto rezago en el tiempo, las reformas administrativas propiciaron una reducción en los costos de recaudación fiscal, lo que nos lleva a concluir que, al menos durante algunos años de finales del siglo XVIII, la fiscalidad novohispana acusó una elevada eficiencia, la cual en buena medida sólo pudo ser el resultado del cambio administrativo.

#### 4.1. Las tendencias del ingreso fiscal novohispano a finales del siglo XVIII.

La mayoría de los estudios sobre la fiscalidad novohispana

---

<sup>256</sup> Por ejemplo, COATSWORTH, 1990; GARNER, 1973; GARNER, 1993; KLEIN, 1985; PÉREZ HERRERO, 1989; PÉREZ HERRERO, 1991; SLICHER VAN BATH, 1989; TEPASKE, 1983; TEPASKE, 1986; TEPASKE, 1991.

dieciochesca están de acuerdo en que durante las últimas tres décadas del siglo XVIII los ingresos fiscales crecieron considerablemente. Herbert Klein, por una parte, señala que los ingresos de la real caja de la ciudad de México mostraron una declinación durante las primeras décadas del siglo XVIII, un estancamiento a mediados de siglo y un rápido crecimiento en los últimos decenios de esta centuria. La magnitud de este último crecimiento promedia casi el 60% en cada una de las décadas entre 1770 y 1800.<sup>257</sup> Por otro lado, John Coatsworth, haciendo uso de los precios del maíz en la ciudad de México después de 1765, deflacta los datos de Klein para mostrar que, aunque con cierto rezago, los ingresos fiscales en las últimas tres décadas del siglo crecieron en promedio 46% en cada una de ellas.<sup>258</sup> Pedro Pérez Herrero, por su parte, redefine el concepto de "ingreso fiscal", diferenciándolo del que utiliza Klein, y concluye que, en términos nominales, los ingresos del erario novohispano después de 1770 mostraron un pequeño ascenso para después estancarse en la década y media siguiente y aumentar espectacularmente en los últimos años del siglo.<sup>259</sup> Por último en un estudio reciente Richard Garner hace tres cálculos de ingreso fiscal para el siglo XVIII. En cada uno de ellos muestra que la gran mayoría de los ingresos recaudados durante el siglo XVIII (que define de 1690 a 1810) se generó en el último cuarto de esta centuria. La diferencia en el resultado que

---

<sup>257</sup> KLEIN, 1985, pp. 566, 574.

<sup>258</sup> COASTWORTH, 1990, pp. 38-39.

<sup>259</sup> PÉREZ HERRERO, 1991, pp. 228-233, 245.

al respecto arroja cada una de sus series tiene que ver con cuándo se inició el gran incremento de los ingresos fiscales de la Nueva España: en un caso, éste se da en la década de los ochenta; en los otros dos hasta inicios del siglo XIX; lo que es inequívoco es que en los tres casos la recaudación fiscal se incrementó.<sup>260</sup>

Si la evidencia muestra que los ingresos fiscales, independientemente de su definición,<sup>261</sup> aumentaron durante los últimos años del siglo XVIII, cabría preguntar por qué se dio dicho aumento. En primer lugar, parece ser que la economía novohispana de esos años creció debido a que después de 1770 se descubrieron nuevas áreas mineras, se incrementaron las transacciones internacionales por a la liberación del comercio novohispano en 1789, y se "hizo un esfuerzo para abolir las restricciones a la producción de manufacturas hasta entonces dominadas por los gremios".<sup>262</sup> En segundo lugar, el crecimiento de los ingresos fiscales pudo también reflejar el comportamiento de los precios del

---

<sup>260</sup> GARNER, 1993, pp. 216-218.

<sup>261</sup> Al parecer existe una controversia sobre la definición de los ingresos fiscales. Ésta surge de que las cartas cuentas, publicadas por TePaske y Klein, que registran una serie de asientos contables que no necesariamente significaban ingresos en la caja real. Por lo mismo, los estudiosos del tema han hecho propuestas sobre la mejor definición de "ingreso fiscal". Ciertamente la solución de la controversia requiere de un estudio de ciertas magnitudes. Personalmente creo que en tanto esto no suceda cabe hacer mención del problema y, si el análisis es de largo plazo, conformarse con la dirección de la cifras y no tanto con su magnitud.

<sup>262</sup> VÁZQUEZ, 1992, p. 16. Se puede probar el desempeño de la economía novohispana en los últimos años del siglo XVIII mediante las cifras de recaudación alcabalatoria y del diezmo, por ejemplo, véase GARAVAGLIA Y GROSSO, 1987(c); MEDINA RUBIO, 1983; RABELL, 1986 y TRABULSE, 1979. No lo hago porque explicaría el desempeño del erario novohispano con las cifras de recaudación; explicación que resultaría un tanto espuria.

espacio colonial. No es conveniente entrar en una discusión que merece un trabajo propio; sin embargo, cabe señalar que, de acuerdo a algunas estimaciones, los precios entre 1760 y 1800 crecieron en promedio 15% por década.<sup>263</sup> Ello nos lleva a concluir que, aun restando el efecto de los precios, hubo un crecimiento en los ingresos fiscales de fines del XVIII de proporciones considerables.

Lo anterior significa que aparte del crecimiento en la economía y de sus precios, otro factor explica el incremento en la recaudación. Al respecto cabe señalar que el crecimiento económico no explica la totalidad del aumento en la recaudación oficial, e incluso podría pensarse que más que reactivación económica lo que se dio fue una mayor presión fiscal sobre los contribuyentes novohispanos. La evidencia parece indicar que se dieron ambos fenómenos. Por ejemplo, en el caso de las alcabalas, Garavaglia y Grosso han demostrado que antes de 1791 más que un incremento en la actividad mercantil lo que se dio fue una mayor presión fiscal como resultado de las reformas administrativas aplicadas a las recaudaciones alcabalatorias; después de este último año, la actividad mercantil se incrementó por encima de la presión fiscal pues esta última no fue indiscriminada y en algunas regiones y actividades operó en sentido inverso.<sup>264</sup>

Por lo tanto, el cambio administrativo sí tuvo efectos sobre

---

<sup>263</sup> Las estimaciones se hicieron con base a COATSWORTH, 1999, p. 39.

<sup>264</sup> GARAVAGLIA Y GROSSO, 1985, pp. 10-12.

el aumento en la recaudación fiscal novohispana de finales del siglo XVIII. Por supuesto, la magnitud del impacto de este cambio sobre la recaudación es prácticamente imposible de calcular; sin embargo, se puede analizar por la vía indirecta del número de ramos y de la estructura de los ingresos fiscales.

#### 4.2. Las bases ordinarias y extraordinarias del erario novohispano.

A lo largo de los últimos años del siglo XVIII, y en particular después del establecimiento de los intendentes, la estructura fiscal novohispana se modificó, tanto como consecuencia del mayor control ejercido sobre algunos ramos de ingreso como por el incremento en la maquinaria burocrática; maquinaria que, no obstante sus magnitudes, en general resultó no ser muy costosa en términos de la recaudación total.

Se entiende por estructura fiscal la participación porcentual de cada uno de los ingresos públicos dentro del total recaudado en un periodo determinado. La importancia del análisis de la estructura de los ingresos fiscales radica en que permite determinar las características tributarias de la fiscalidad. Así, por ejemplo, una estructura fiscal basada en impuestos indirectos muestra el deseo del gobierno de presionar a toda la sociedad, mientras que si los impuestos más importantes son directos es probable que sólo se afecte a un grupo en particular. Por otro lado, el análisis de la estructura fiscal permite detectar qué impuestos coloniales eran los más onerosos (por enfrentar costos elevados con respecto a la recaudación total) y, por lo tanto

sujetos a modificaciones administrativas posteriores o en última instancia a su eliminación.

Como parte de la estrategia de la corona orientada a extraer más excedentes de sus colonias y así poder hacer frente a las crecientes necesidades del imperio, a partir de la década de los sesenta del siglo XVIII la real caja de México experimentó una considerable alza en el número de ramos de ingreso, como lo muestra el Cuadro 3,

## CUADRO 3

PROMEDIO QUINQUENAL DEL NÚMERO DE RAMOS DE INGRESO EN LA  
REAL CAJA DE LA CIUDAD DE MÉXICO  
(1760-1812)

QUINQUENIO	PROMEDIO QUINQUENAL DEL NUMERO DE RAMOS DE INGRESO
1760-1764	34
1765-1769	35
1770-1774	40
1775-1779	43
1780-1784	48
1785-1789	70
1790-1794	91
1795-1799	106
1800-1804	105
1805-1809	110

Fuente: TEPASKE Y HERNANDEZ PALOMO, 1976.

De acuerdo con el Cuadro 3, la evolución del número de ramos de ingreso se puede dividir en dos etapas. La primera, que muestra un crecimiento moderado entre 1760 y 1784, refleja los inicios de la política centralizadora emprendida por Gálvez, sobre todo después de 1765. La segunda etapa muestra la aplicación de las políticas propuestas por el visitador, particularmente la Ordenanza de Intendentes, la cual, con motivo de la delimitación de las atribuciones de los funcionarios y administradores de la Real

Hacienda, facilitó la creación de nuevas figuras fiscales.

Al igual que el número de ramos, la participación porcentual de cada uno de ellos se modificó a lo largo de ambos subperiodos. Analizando la estructura fiscal del quinquenio 1761-1765 podemos ver que en los años inmediatamente previos a la visita de Gálvez, aproximadamente el 80% de la fiscalidad novohispana se basaba en impuestos a la minería, alcabalas, tributos de indios y ventas de azogue, como lo muestra el Cuadro 4:

Cuadro 4  
PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LOS INGRESOS FISCALES  
REAL CAJA DE MÉXICO  
1761-1765  
(porcientos)

	1761	1762	1763	1764	1765
Extraordinario de Real Hda. (*)	26.7	11.01	17.84	32.25	23.80
Diezmos de plata	17.20	19.19	13.78	17.12	17.70
Alcabalas Reales	13.55	21.92	15.67	10.75	13.31
Azogues de Castilla	8.0	8.94	8.52	9.79	10.64
Tributos de Indios	9.3	12.49	5.66	8.74	10.89
Pulques	2.6	4.72	4.59	6.37	6.29
Bulas de Sta. Cruzada	2.5	3.47	2.33	2.35	2.55
Subtotal	79.85	81.74	68.39	87.37	85.18

(\*) Según TePaske y Klein, este asiento (denominado por Javier Cuenca Esteban como "críptico") era muy importante antes de la segunda mitad del siglo XVIII ya que "técnicamente incluía ingresos que no podían ser ubicados en ninguno de los ramos establecidos". Todavía para 1788 el libro mayor de la real caja de México consignaba esta cuenta; como su nombre lo indica, se refiere a partidas poco comunes que no merecen una cuenta aparte.

FUENTE: TEPASKE Y KLEIN, 1986-1988; CUENCA ESTEBAN, 1984, pp. 297-298; AGN, AHH: Tesorería, leg. 1350.

Debido a los cambios administrativos, la fiscalidad novohispana en el segundo lustro de la década de los ochenta pasó de ser un erario similar al de veinte años antes para convertirse un uno más diversificado en sus fuentes de ingreso.

El Cuadro 5 muestra cómo, en el trienio 1786-1788 el principal ramo de ingreso fiscal era el que aglutinaba las recaudaciones brutas de la masa común (el ramo de Real Hacienda en Común). Es decir, lo que se recibió del año anterior "en reales y que se aplicaron a la Real Hacienda"; los saldos de las cuentas de los ramos comunes, y las transferencias de dinero de cuentas particulares y ajenas de las que era acreedor el común de la Real Hacienda. El segundo lugar en importancia dentro de la estructura porcentual de los ingresos lo ocuparon los ramos de tabaco y alcabalas, los saldos positivos de las otras tesorerías novohispanas y el producto del cobro por concepto de amonedación que hacía la Casa de Moneda de la ciudad de México. Destaca la elevada ponderación que adquirió la renta del tabaco; ésta sin duda se debió al impulso que desde su creación en 1766 recibió de las autoridades virreinales.<sup>265</sup> Por su parte, no obstante que los

---

<sup>265</sup> El monopolio real del tabaco fue creado como consecuencia directa de la toma de La Habana durante la Guerra de los Siete Años. Como era necesario defender el imperio y la metrópoli no podía sola, fue necesario exigir esta aportación a la industria tabaquera de la Nueva España. MCWATTERS, 1979, p. 30. Guillermo Céspedes del Castillo sugiere que el criterio para la concentración total de la renta fue económico al señalar: "las iniciativas para convertir el oligopolio del tabaco en monopolio estatal menudearon tan pronto el consumo llegó a ser cuantioso y apenas se evidenció que crecía sin cesar". Así, desde 1721, las posibilidades de monopolizar el tabaco fueron contempladas por los funcionarios de la corona de ambos lados del Atlántico. También hubo solicitudes de particulares para que se les otorgara en arriendo. El monopolio,

CUADRO 5

PARTICIPACION PORCENTUAL DE LOS PRINCIPALES INGRESOS FISCALES  
REAL CAJA DE MEXICO  
1786 - 1790  
(porcientos)

R A M O	1786	1787	1788	1789	1790
REAL HACIENDA EN COMUN	35.84	17.67	24.84	0	7.86
ALCABALAS	9.14	5.91	11.71	9.20	9.52
TABACOS	7.25	26.13	12.86	14.99	6.02
PLATA DE AZOGUE	6.95	3.99	5.92	5.01	7.22
VACANTES MAYORES Y MENORES	1.43	1.37	1.41	1.48	3.87
PENSION DE MITRAS Y CATEDR	6.73	.48	.50	.30	0
AZOGUES	2.09	2.09	3.56	3.07	4.48
OTRAS TESORERIAS	4.83	11.67	2.17	9.35	1.04
NOVENOS REALES	1.22	1.81	2.49	3.62	1
CASA DE MONEDA	0	10.32	7.73	9.28	6.11
PULQUES	2.98	1.08	3.91	5.54	3.79
BULAS DE SANTA CRUZADA	3.23	3.78	5.47	7.07	1.53
TRIBUTOS	3.80	3.06	4.85	4.58	4.27
EXTRAORDINARIO	1.82	0	0	0	1.52
REMISIBLE GENERAL	2.25	.80	1	.70	.75
DIEZMOS DE PLATA	.10	.33	.37	1.91	.68
DEPOSITOS	.41	.45	1.93	5.14	2.21
DESAGUE DE HUEHUETOCA	.14	.11	.13	2.58	.29
PRESTAMOS	.19	.09	.97	1.07	.24
TEMPORALIDADES	0	0	0	3.45	4.25
MISIONES	0	0	0	0	2.56
POLVORA	.08	.24	.52	.12	1
FACTORIA	0	.12	0	.05	18.79
TROPA ARREGLADA	0	.01	.21	.18	1.82
SITUADO DE FILIPINAS	0	0	0	0	1.04
<u>T O T A L</u>	89.56	90.16	88.42	74.19	58.98

FUENTE: Elaborado en base a TEPASKE Y KLEIN, 1980.

ingresos de la Casa de Moneda de la ciudad de México aparecieron por vez primera en la cuenta de 1770, no fue sino hasta 1787 cuando adquirió relevancia en el total de ingresos de la Real Hacienda; ello sugiere una modificación administrativa de importancia. El tercer lugar lo ocuparon los ramos de Tributos, Pulques, Azogues, Bulas de Santa Cruzada y algún otro ramo que, probablemente por una cuestión de registro contable, mostró una elevada ponderación en alguno de estos tres años (por ejemplo, Remisible General y Pensión de Mitras y Catedrales).

En los últimos dos años de la década de los ochenta, las cifras del Cuadro 5 muestran que el erario novohispano experimentó una modificación en su estructura de ingresos. Por una parte, el ramo de Real Hacienda en Común para 1789 ni siquiera aparece. Esto sin duda se debió en parte a que en el año anterior se intentó modificar la contabilidad fiscal novohispana, con lo que se eliminaba la necesidad de este ramo, diseminándolo entre todo el resto de los ingresos. Aunque la forma contable en sí podría ser la explicación del cambio, no es la única. Por una parte, fue en esos dos años, y en particular 1790, cuando el número de ramos que administraba la Real Hacienda se incrementó, con lo que adquirirían relevancia algunos rubros relacionados con la minería y los

---

que ya venía funcionando en Cuba desde 1717, tardó varios años en implantarse en Nueva España tanto por la multitud de intereses creados como por la incertidumbre sobre el beneficio económico final de tal medida. Fue así que a lo largo de la década de los sesenta se llevó a cabo la concentración de la actividad tabacalera y no fue sino hasta 1779, con el establecimiento de las últimas factorías, que el monopolio alcanzó su estructura definitiva. CESPEDES DEL CASTILLO, 1992, pp. 89-92.

montepíos y aparecía con una ponderación importante el ramo de Depósitos.<sup>266</sup> Por otro lado, la dispersión del total recaudado por el erario novohispano entre sus 88 ramos de ingreso se hace evidente en el hecho de que los veinticinco ramos que muestra el Cuadro 5 sólo suman el 74.2 y 59% del total de 1789 y 1790 respectivamente.

Por lo tanto, puede afirmarse que de los años sesenta a los ochenta del siglo XVIII la estructura fiscal de la Nueva España se modificó fundamentalmente por dos razones: la primera como un resultado lógico de la creación o incorporación a la administración central de nuevas figuras fiscales; la segunda se debió al cambio administrativo y contable que experimentó la maquinaria fiscal novohispana con motivo de las reformas iniciadas por Gálvez. En lo general ¿Cuál fue el resultado de estos cambios sobre la estructura fiscal novohispana de finales del siglo XVIII? Si reordenamos los rubros de ingreso fiscal a través de la agregación de categorías (criterio que remitimos al Apéndice), tenemos la estructura de los ingresos reales en el periodo 1786-1808 descrita en el Cuadro 6.

Desde un punto de vista global, entre 1786 y 1808, el rubro de ingresos fiscales más importante de las cuentas novohispanas, aparte de los registros contables,<sup>267</sup> lo ocupaba el referente a

---

<sup>266</sup> Los Depósitos eran un ramo ajeno del que se hacía cargo la Real Hacienda mientras los asignaba ya fuera a sus propias cuentas o a las de algún proyecto destinado a, por ejemplo, la defensa del imperio. Cfr. AGN, AHH: Tesorería, leg, 1338.

<sup>267</sup> La categoría "partidas contables" incluye algunas que no lo son. El ramo de Real Hacienda en Común que en promedio constituyó el 10% de los ingresos totales del periodo, representa el saldo positivo que registraron los ramos de masa común después de

CUADRO 6  
 ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL TOTAL DE CATEGORIAS DE INGRESO  
 FISCAL DE LA REAL CAJA DE LA CIUDAD DE MEXICO  
 (1786 - 1808)  
 --quinquenios--

	1786-1790	1791-1795	1796-1800	1801-1805	1806-1808	PROMEDIO
CATEGORIAS DE INGRESO (*)						
I. IMPUESTOS A LA MINERIA Y RELACIONADOS	13.90	17	5	4.20	2.90	8.60
II. IMPUESTOS SOBRE VENTAS	13.10	12.70	4.90	4	3.30	7.60
III. IMPUESTOS PAGADOS POR LA IGLESIA E IMPUESTOS POR LA VENTA DE OFICIOS	7.60	3.10	8.60	2	1.70	4.60
IV. MONOPOLIOS REALES	18.50	7.90	6.90	4.20	.80	7.66
V. IMPUESTOS PAGADOS POR LOS INDIOS	4.50	3.80	1.40	1.30	1.30	2.46
VI. MONTEPIOS E INGRESOS TEMPORALES	3.30	1.90	3.60	6.10	6.70	4.32
VII. VENTA DE INDULGENCIAS	4.20	2	7.80	.40	.20	2.92
VIII. PRESTAMOS Y DONATIVOS	.50	9.30	28.20	41.60	36.40	23.20
IX. MULTAS Y LICENCIAS	.50	.20	.10	.10	.10	.20
X. PARTIDAS CONTABLES	23.10	28.60	30.90	26.80	34.10	28.70
XI. OTROS INGRESOS	8.60	12.70	2.20	5.40	10.90	7.96
T O T A L	97.80	99.20	99.60	96.10	98.40	98.22

(\*)Ver Apéndice A para el criterio de agregación.

NOTAS: La suma vertical puede no sumar 100 debido al redondeo.

FUENTE: TEPASKE Y KLEIN, 1988, passim.

los préstamos y donativos. En segundo término, y al igual que en años anteriores, las partidas de ingresos fiscales más importantes fueron las contribuciones provenientes de la producción de metales preciosos y actividades relacionadas, los impuestos sobre ventas y los monopolios reales.

El análisis por quinquenios nos permite observar la evolución de las distintas categorías de ingreso fiscal a lo largo del periodo. Nuevamente excluyendo la categoría de "partidas contables", en el quinquenio 1786-1790 la principal fuente de ingresos del erario novohispano se originaba en los monopolios reales, quizá como resultado del impulso que durante los ochenta recibiera el estanco del tabaco. Seguidamente, la Real Hacienda se financiaba de los impuestos a la minería y actividades relacionadas así como las ventas y las contribuciones originadas en las riquezas de la Iglesia. Para el quinquenio 1791-1795 crecieron las participaciones de los impuestos a la minería, en respuesta a la política de fomento a este sector, y de los préstamos y donativos, a costa de la ponderación del resto de las categorías, particularmente la de monopolios reales, impuestos pagados por la Iglesia y otros impuestos. Es en este periodo cuando se comienza a hacer evidente un cambio de fiscalidad: de una de tipo ordinario a otra de carácter extraordinario.

Esta tendencia se reafirma para el siguiente lustro.

---

descontarse los gastos, El ramo "otras tesorerías" muestra el saldo positivo de lo remitido a la General de Ejército y Real Hacienda por las provinciales. La partida denominada "cambio de platas" (5% del total) representa el saldo positivo de los fondos destinados al rescate del metal de los mineros en pequeño.

Exceptuando la ponderación de las categorías de "multas y licencias" y de "partidas contables", las cuales se mantuvieron relativamente iguales, el resto de los rubros agregados disminuyó en su participación con respecto al total. Esta caída en la ponderación fue particularmente fuerte en las categorías referentes a "impuestos a la minería", "impuestos sobre ventas", "otros ingresos" e "impuestos pagados por los indios".<sup>268</sup> La drástica disminución en la importancia de los impuestos ordinarios se concentró en los rubros de financiamiento extraordinario, los cuales pasaron de un 9.3% en el quinquenio 1791-1795 a un 28.2% en el periodo 1796-1800.

En el primer lustro del siglo XIX continuó, con ligeras excepciones, la tendencia descendente en la participación de los ingresos ordinarios de la Real Hacienda. En contraste, la ponderación del rubro de "préstamos y donativos" se vio incrementada de manera sorprendente. Para el último subperiodo se mantiene la misma situación, exceptuando que la categoría de "préstamos y donativos" también se redujo en importancia. Sin embargo, dada la magnitud de la ponderación que este rubro tenía en los lustros anteriores, la caída que reflejó en los primeros años del segundo quinquenio del siglo XIX resulta ser relativamente

---

<sup>268</sup> La caída de la ponderación relativa de cada una de estas categorías no necesariamente significa una disminución de sus valores absolutos. De hecho, las reformas administrativas de los años ochenta y noventa tuvieron como efecto directo un aumento importante en la recaudación fiscal. Lo que sí varió con el advenimiento de la fiscalidad extraordinaria fue la relación que cada una de los ramos de ingreso tenía con la recaudación total de la Real Hacienda.

pequeña.<sup>269</sup>

Aunque nuestro criterio de agregación exigió del conocimiento previo de cada uno de los ramos de ingreso, no es el que seguían los funcionarios de la Real Hacienda novohispana. Si seguimos la taxonomía tradicional, con el fin de analizar el origen de los principales ingresos fiscales, tenemos el Cuadro 7:

CUADRO 7

ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS INGRESOS  
DE LA REAL CAJA DE LA CIUDAD DE MÉXICO: DIVISIÓN TRADICIONAL  
(1786-1808)  
--quinquenios--

<u>RAMOS</u>	<u>86-90</u>	<u>91-95</u>	<u>96-800</u>	<u>01-05</u>	<u>06-08</u>
COMUNES	60.2	70.3	44.12	37.1	41.0
PARTICULARES	26.1	10.1	22.01	7.2	3.7
AJENOS	11.7	18.5	33.47	51.9	53.4

NOTA: La suma vertical puede no sumar 100 debido al redondeo.

FUENTE: TEPASKE Y KLEIN, 1986-1988; FONSECA Y URRUTIA, 1850, passim; AGN, AHH: Tesorería, leg. 1349-1351, 1395.

El criterio para la división tradicional de los ingresos de la Real Hacienda novohispana obedecía al destino de cada uno de los rubros de ingreso fiscal. Los ramos de la masa común, o primera clase como aparece registrado en los libros manuales de la Real

<sup>269</sup> La caída en la participación experimentada por los ingresos ordinarios más importantes entre el primero y el segundo quinquenio del siglo XIX fue de 28.6% para "impuestos a la minería", 27.5% para "impuestos sobre ventas" y 88% para "monopolios reales". Estos decrementos en la ponderación con respecto al total contrastan con la disminución la correspondiente al rubro de "préstamos y donativos" el cual fue de 12.7%.

Hacienda, eran aquellos destinados al pago de los gastos generales tanto en la Nueva España como en Europa.<sup>270</sup> Estos gastos consistían en sueldos de la administración virreinal, civil y militar, pensiones, presidios, misiones y situados, así como gastos y cargas generales.<sup>271</sup> Por otro lado, los libros contables (específicamente el de Cargo y Data) también registraban los ramos de segunda categoría o particulares que igualmente pertenecían a la corona sólo que tenían sus productos aplicados a un destino especial "en estos o en aquellos reinos".<sup>272</sup> Por último, los ramos de tercera clase o ajenos, también registrados en el libro de Cargo y Data, eran aquellos de los cuales la Real Hacienda se encargaba en calidad de depositaria y que "entran en las tesorerías reales por protección que Su Majestad les dispensa".<sup>273</sup>

El Cuadro 7 muestra cómo, en el periodo de análisis, los ramos comunes y particulares fueron perdiendo participación en el total, mientras que la de los ramos ajenos experimentó un incremento. Esto refleja cómo cada vez una mayor proporción de los ingresos fiscales era considerada como ajena a la real Hacienda novohispana. Así, por una parte, el Cuadro 7 nos muestra cómo, a partir de 1790 los préstamos fueron adquiriendo cada vez más importancia dentro de la recaudación total. Por otro lado, revisando el libro de Cargo y Data de 1791, se puede determinar cuál era el destino de los

---

<sup>270</sup> FONSECA Y URRUTIA, 1845, vol. 1, p. XI.

<sup>271</sup> AGN, AHH, Tesorería, leg. 1349.

<sup>272</sup> FONSECA Y URRUTIA, 1845, vol. 1, p. XI.

<sup>273</sup> FONSECA Y URRUTIA, 1845, vol. 1, p. XII.

ingresos obtenidos a través de los préstamos y donativos. En los asientos del libro manual se registra la primera de estas cuentas como "préstamos hechos a Su Majestad" por lo que concluimos que se consideraban como propiedad exclusiva del monarca: de la misma manera que los montepíos militares eran propiedad de los miembros del ejército.<sup>274</sup>

¿De dónde provenían los préstamos y donativos? Nuevamente el libro manual nos esclarece que este ingreso extraordinario se originaba en las tres categorías aglutinadoras de la Real Hacienda. Para el caso del año de 1787, el asiento contable correspondiente señalaba que los préstamos al monarca español se originaron tanto en ramos de la categoría de ajenos, (como el montepío de oficinas) como en ramos particulares (como era el caso de las temporalidades). Sin embargo, analizando el Cuadro 7 podemos ver que, dado el hecho de que la participación de las categorías de comunes y particulares se redujo, mientras que la de ajenos aumentó, se concluye que el rubro de préstamos se alimentó más de las primeras dos categorías que de sí misma. Por su parte, para ese mismo año, los donativos abrevaron del ramo particular de "situado de Filipinas", por lo que la conclusión vale también para este rubro.<sup>275</sup> Por lo tanto, el incremento en la participación

---

<sup>274</sup> AGN, AHH, Tesorería, leg. 1395.

<sup>275</sup> En la Historia General de la Real Hacienda Fonseca y Urrutia señalan que los donativos eran aquellos que "pide el soberano a sus vasallos y estos ofrecen a Su Majestad graciosamente", lo cual no excluye que también provinieran de los ingresos recaudados por otro concepto. FONSECA Y URRUTIA, 1845, vol. 1, p. XXII.

porcentual de los ramos ajenos muestra que para la década de los noventa la Real Hacienda novohispana guardaba en calidad de depósito los préstamos que en el espacio colonial se hacían al monarca español. Sin embargo, esto es solamente un caso que explica el aumento de la participación de los ramos ajenos; otro sería el hecho de que el erario peninsular pedía prestado a algunas corporaciones españolas, pero sólo de forma temporal, pues eran las corporaciones americanas (específicamente el Tribunal de Minería y el Consulado de Comerciantes de la ciudad de México para el caso de la Nueva España) las encargadas de reintegrar esas cantidades. Así, por ejemplo, cuando se solicitaba un préstamo a los Cinco Gremios Mayores de Madrid, era la Real Hacienda novohispana la que resultaba deudora en la operación y los ingresos destinados a cubrir esa deuda eran consignados contablemente en el ramo de ingresos ajenos a esta dependencia.

En conclusión, la estructura fiscal del erario novohispano acusó un cambio durante la década de los noventa del siglo XVIII. Este consistió en el paso de una fiscalidad ordinaria, sustentada en impuestos a la minería, ventas y estancos, a una de tipo extraordinario basada en los préstamos y donativos. No obstante que el cambio en la fiscalidad se dio a inicios de los noventa, su intención se venía gestando desde algunos años atrás. Por una parte, las circunstancias generales del imperio español más que las particulares de la Nueva España, determinaron la necesidad de recurrir a una fiscalidad extraordinaria. Así, con motivo de la guerra sostenida en contra de Inglaterra hacia 1779, las

autoridades financieras del imperio adoptaron una serie de medidas fiscales de emergencia.<sup>276</sup> Al respecto, Miguel Artola señala que la junta encargada de determinar los medios para financiar la fiscalidad del imperio en tiempos de guerra decidió recurrir de nueva cuenta a la venta de títulos, empleos y mercedes en America.<sup>277</sup> Asimismo, este mismo cuerpo determinó en 1781 que se acudiera al crédito "en todas sus formas: donativos, que no fueron tan voluntarios como sugiere el uso del calificativo; prestamos reintegrables, tomados sobre instituciones mercantiles ... así como empréstitos negociados con el exterior".<sup>278</sup>

Los recursos provenientes del crédito se asentaban en las cuentas reales como préstamos, préstamos patrióticos, empréstitos, suplementos de Real Hacienda, imposiciones de capitales, etcétera. Cabría agregar también los gastos que las colonias, en particular

---

<sup>276</sup> ARTOLA, 1982, p. 321.

<sup>277</sup> Actitud un tanto contradictoria con la política de centralización de las oficinas de la Real Hacienda. Sin embargo, el rubro de "oficios vendibles y renunciables" sí refleja un aumento considerable en la recaudación, como lo muestran las siguientes tasas de crecimiento:

1780	2.5	1791	131.8
1781	30.0	1792	-72.8
1782	-27.6	1793	130.3
1783	6.2	1794	-87.5
1784	-17.1	1795	212.7
1785	43.2	1796	139.5
1786	13.8	1797	129.7
1787	-51.3	1798	- 79.1
1788	33.3	1799	4.1
1789	-22.8	1800	35.3
1790	-49.3		

Lo que muestra una caída considerable en la década de los ochenta y un incremento durante el último decenio del siglo.

<sup>278</sup> ARTOLA, 1982, p. 321.

la Nueva España, realizaban para el mantenimiento de los puestos de defensa imperial, (situados y presidios internos), así como el uso que la Real Hacienda hacía de los fondos depositados en su encargo y destinados a fines particulares.

El primer gran préstamo de la década de los ochenta fue el de 1781. Esta exacción vino acompañada de toda una política imperial tendiente a recabar del virreinato novohispano recursos extraordinarios. Por ejemplo, la Real Hacienda de la Nueva España remitió fondos abundantes a los situados para la defensa en contra de las agresiones británicas, y se apropió de los capitales líquidos de la Iglesia y Ayuntamientos.<sup>279</sup> Por otro lado, se solicitaron préstamos a las distintas corporaciones en la Nueva España, probablemente como un cobro por los privilegios concedidos, y un donativo que consistía en una contribución de cada vecino o cabeza de familia del virreinato.<sup>280</sup>

Los registros contables muestran un incremento importante en el número de contribuciones extraordinarias en los años comprendidos entre 1781 y 1783, tanto como resultado del préstamo en sí como por los razagos en su cobro.<sup>281</sup> A partir de este último

---

<sup>279</sup> MARICHAL, 1990, pp. 886-887.

<sup>280</sup> MARICHAL, 1990, pp. 890-891; AGN, AHH, Tesorería, leg. 338, exp. 2.

<sup>281</sup> En 1779 y 1780 aparecen cantidades minúsculas del rubro "donativos". En 1781 la participación de este concepto se incrementa a 2.8% con la aparición del concepto "nuevo donativo"; en 1782, se observa el más elevado incremento en la ponderación de los ingresos extraordinarios, al ser de 23.5% (proveniente de los rubros "donativo gracioso", "nuevo donativo" y "préstamos de su majestad"). En 1783 se reduce de nuevo la participación porcentual de los préstamos y donativos a 6% para prácticamente desaparecer en

año y hasta 1787 la fiscalidad extraordinaria se mantuvo relativamente tranquila; en ese año las cartas cuentas consignan el rubro de "prestamo" el cual, agregado al de "donativo", que nunca desapareció por completo, dio una ponderación de 3%.<sup>282</sup> En 1788 y 1789 se aplicó un préstamo relativamente pequeño de 150 mil pesos; entre 1790 y 1792 las cartas cuentas no exhiben ninguna partida extraordinaria;<sup>283</sup> no fue sino hasta el año siguiente cuando se registró una elevación considerable en la participación de los préstamos y donativos, situación que se mantuvo hasta inicios del siguiente siglo.<sup>284</sup>

En la última década del siglo XVIII se impusieron distintos préstamos y donativos, como los de 1793, 1795 y 1798. Todos ellos fueron de un monto considerable y sirvieron para financiar las

---

el año siguiente (0.9%). TEPASKE Y KLEIN, 1988.

<sup>282</sup> Los "donativos" no desaparecían por completo porque, en ocasiones, se cobraban mediante un incremento único temporal de los impuestos. Tal es el caso de la exacción de 3 granos en cada marco de plata de rescate; además de los nueve que se cobraban "hasta que se satisfagan los trescientos mil pesos y sus réditos de que ha hecho donación el Real Tribunal de Minería para las urgencias de la corona". El intendente de Guadalajara, Roque Abarca, a José de Iturrigaray, Guadalajara, 20 de junio de 1805, AGN, AHH, Intendencia de Mexico, leg. 645, exps. 66, 81.

<sup>283</sup> Al menos en 1791 el libro de Cargo y Data muestra que se recibieron préstamos para la corona; sin embargo, la carta cuenta de ese año, como muestra saldos de operaciones, no registra la existencia de préstamo alguno. AGN, AHH: Tesorería, leg. 1395.

<sup>284</sup> En su cuadro sobre préstamos, donativos y subsidios, Carlos Marichal incluye pequeñas cantidades para 1790, 1791 y 1792, las cuales con seguridad se hallan contenidas en otras cuentas de las cartas presentadas por TePaske y Klein. MARICHAL, 1990, cuadro 1, p. 889.

distintas guerras que el imperio español sostuvo durante esos años.<sup>285</sup> Estos préstamos fueron aplicados de manera directa sobre el territorio de la Nueva España; sin embargo, debemos considerar los préstamos que la corona solicitaba en la península y que comprometían los ingresos de la Real Caja de México.<sup>286</sup>

Pero no sólo los préstamos y donativos fueron utilizados por la corona para financiar su nuevo estado de guerra; también se recurrió a la deuda externa. Aunque este punto correspondería más a un estudio que se refiriera a la fiscalidad de la península, tiene relevancia porque, por ejemplo, el Banco Nacional de San Carlos tuvo alguna repercusión, aunque no muy grande, sobre la fiscalidad novohispana.<sup>287</sup> Por otro lado, ante la pérdida de confianza con respecto al pago de los préstamos solicitados por la corona española en Amsterdam, ésta tenía que hipotecar una fuerte proporción de los ingresos de la Real Caja de México.<sup>288</sup>

---

<sup>285</sup> Para la descripción y análisis de esos préstamos véase MARICHAL, 1990, p. 881-907.

<sup>286</sup> Como lo que sucedió en 1783. Cuando terminó la guerra en contra de Inglaterra, la corona requirió de dinero para movilizar a las tropas. Solicitó entonces un nuevo préstamo a los Cinco Gremios Mayores de Madrid. AGN, AHH, Tesorería, leg. 338, exp. 2; ARTOLA, 1982, p. 322.

<sup>287</sup> Los ingresos contenidos en la cuenta "Banco Nacional de San Carlos" se refieren a la venta de acciones de esta institución. ARTOLA, 1982, p. 384. Estas acciones fueron obligadas a la comunidades de indios de la Nueva España; su propósito era que invirtieran sus fondos en actividades más "productivas". CALDERÓN QUIJANO, 1962, pp. 27-30.

<sup>288</sup> Artola sugiere que fueron los libramientos sobre la Real Caja de México los que le dieron prestigio financiero a la España del Antiguo Régimen: "cuando las colonias se emancipen, la capacidad negociadora de España sufrirá un decisivo quebranto repercutido de inmediato en las condiciones de los sucesivos

Es muy probable que las medidas fiscales de carácter extraordinario obedecieran a las circunstancias y que fueran adoptadas perentoriamente. Sin embargo, no debemos soslayar el hecho de que la mayoría de los economistas españoles eran herederos de un pensamiento mercantilista. En el ámbito fiscal éste consideraba que el Estado podía explotar por su cuenta la posición de monopolio que anteriormente tenían los regímenes medievales, a través de la centralización de impuestos y de la exacción prácticamente indiscriminada de los ingresos de la sociedad.<sup>289</sup>

Pero independientemente de la forma de pensar de los administradores del imperio, es indudable que el cambio en la estructura de la fiscalidad novohispana fue el reflejo de las nuevas necesidades de la corona española. Necesidades que no pudieron ser cubiertas con una fiscalidad ordinaria, tanto por la magnitud de los gastos como por su naturaleza también de carácter extraordinario. Desde inicios de los ochenta, el déficit del erario español se elevó considerablemente; requerimientos bélicos posteriores acrecentaron este déficit el cual hubo de ser financiado con deuda de corto y mediano plazo.<sup>290</sup> Cualquier reforma de tipo fiscal hubiera resultado demasiado lenta para hacer

---

empréstitos". ARTOLA, 1982, pp. 418-419.

<sup>289</sup> HECKSHER, 1983, p. 163.

<sup>290</sup> El cuatrienio de 1793 a 1796 presentó un déficit en la tesorería de Madrid de 140% por encima del equilibrio. "Para llenar este enorme vacío...hubo que acudir a todo tipo de procedimientos, aunque, como sucede siempre en estas circunstancias, el recurso al crédito fue el único medio de restaurar el equilibrio". ARTOLA, 1982, p. 404.

frente a los compromisos contraídos.<sup>291</sup>

Así, debido a las necesidades del imperio, la corona se vio en la necesidad de pedir prestado; esta política indudablemente fue cara, lo que ya de por sí apuntaba a una fiscalidad que por extraordinaria resultaba costosa. Por otro lado, el cambio administrativo implantado en la Nueva España, que precisamente tenía la intención de hacer menos costosa la recaudación de una serie de impuestos que paulatinamente, desde los años sesenta, se habían ido incorporando a la Real Hacienda, quizá también haya acusado un cierto grado de ineficiencia. Aunque es probable que el nuevo sistema administrativo haya contribuido a hacer, si no eficiente, sí menos costoso el ejercicio de la fiscalidad extraordinaria.

#### 4.3. Los costos del cambio administrativo.

Como ya habíamos mencionado, en la última parte del siglo XVIII, por diversas razones los ingresos de la Real Hacienda mostraron un incremento considerable. El Cuadro 8 muestra la evolución de dichos ingresos entre 1760 y 1808.

---

<sup>291</sup> No sólo los gastos de la guerra habían desequilibrado el presupuesto del imperio español. Jovellanos, en un juicio un tanto parcial, señalaba que con el ascenso al trono de Carlos IV en 1788 se incrementaron considerablemente los gastos de la corte, especialmente desde que Godoy ocupara el cargo de ministro favorito. Afirmaba asimismo que el nuevo secretario de hacienda, Pedro de Lerena, era "hombre no sólo iletrado, sino falto de toda clase de instrucción y conocimientos en todos los ramos...". SARRAILH, 1981, p. 86.

## CUADRO 8

TASA PROMEDIO DE CRECIMIENTO DE LOS INGRESOS FISCALES  
 REAL CAJA DE MÉXICO  
 PROMEDIO QUINQUENAL  
 (1760-1800)

---

<u>QUINQUENIO</u>	<u>TASA DE CRECIMIENTO</u>
1761-1765	0.55
1766-1770	8.36
1771-1775	-2.39
1776-1780	9.71
1781-1786	7.73
1787-1790	3.92
1791-1795	10.50
1796-1800	16.92
1801-1805	5.14
1806-1808	3.68

FUENTE: TEPASKE Y KLEIN, 1986-1988

---

Aunque en el cuadro anterior se detectan variaciones significativas, la tendencia del crecimiento de los ingresos es claramente ascendente, lo que nos permite concluir que las reformas fiscales y administrativas llevadas a cabo por Gálvez fueron efectivas, aunque con algunos años de rezago.<sup>292</sup>

---

<sup>292</sup> Cabe señalar, empero, que una parte del crecimiento de los ingresos fiscales se debió a la alza de los precios. Aún falta por construirse un buen índice de precios que permita conocer el aumento verdadero de la recaudación fiscal novohispana del siglo XVIII. Cfr. FLORESCANO, 1969; GARNER, 1985.

De acuerdo con el cuadro anterior, entre 1760 y 1800 los ingresos fiscales se incrementaron de manera sustancial. Sin embargo, la velocidad del crecimiento fue menor durante el periodo de 1786 a 1790, lapso en el que se llevaron a cabo las principales reformas administrativas. Esto podría ser indicativo de dos fenómenos: por una parte, que éstas vinieron a surtir su máximo efecto con algunos años de rezago en la década de los noventa, lo cual no es del todo ilógico si consideramos que un cambio de esta naturaleza exige de algún tiempo para que surta efecto. El segundo fenómeno tiene que ver precisamente con los costos del cambio en la estructura fiscal que se dio desde inicios de la última década del siglo. Al respecto, John Coatsworth indica que la reducida tasa de crecimiento de los ingresos públicos durante el periodo de las reformas más fuertes se debió, entre otros factores, a un incremento en los costos marginales de la recaudación.<sup>293</sup> Tendemos a creer que tiene razón: la centralización de los ingresos y los cambios administrativos trajeron un incremento proporcionalmente mayor en los costos de recaudación que en los ingresos fiscales.<sup>294</sup> Los dos fenómenos podrían haber existido simultáneamente; de hecho, el que los ingresos fiscales no hubiesen

---

<sup>293</sup> Coatsworth señala que otros factores fueron la caída en la actividad económica, que duraría hasta 1860, y la reducción de la tasa de crecimiento demográfico. COATSWORTH, 1990, pp. 39-41.

<sup>294</sup> Coatsworth señala que "cada incremento en las tasas impositivas traía consigo mayores costos para realizarse". Cabe señalar, sin embargo, que no es que se incrementaran las tasas impositivas, sino que, en el margen, el costo de mejorar la administración fiscal era mayor al ingreso que se recaudaba con dicho mejoramiento, COATSWORTH, 1990, p. 40.

crecido tanto durante la época de las reformas, en comparación con la década de los noventa, apunta hacia el hecho de que los costos marginales de la recaudación se elevaron por tratarse de un periodo de expansión.<sup>295</sup>

La afirmación de Coastworth sobre el incremento en los costos marginales de la recaudación resulta difícil de probar. Sin embargo, el problema se puede enfrentar mediante un análisis de la relación entre los gastos y los ingresos de algunos ramos de ingreso fiscal.<sup>296</sup> El Cuadro 9 resume la relación entre los ingresos y los gastos administrativos inherentes a su recaudación.

Si bien el análisis del cuadro anterior presenta el problema de que no existe un punto de comparación, y que las series de tiempo son muy cortas para poder establecer dicha comparación entre periodos, de todas maneras existen suficientes variantes entre las distintas rentas como para poder evaluar la efectividad del cambio.

Por razones obvias, un sistema fiscal debe ser eficiente, es decir que los costos de la recaudación deben ser sustancialmente menores que lo recaudado para que valga la pena aplicar el impuesto. Los distintos ramos de ingreso analizados muestran que al

---

<sup>295</sup> Afirmación apoyada en la teoría microeconómica que señala que los costos marginales son superiores en las primeras etapas de la producción; es decir que el tamaño óptimo de planta, aquel con menores costos marginales, se obtiene sólo en el largo plazo.

<sup>296</sup> Cabe apuntar que las cifras referentes a ingresos y gastos fiscales utilizadas en el siguiente análisis fueron tomadas de los seis volúmenes de la obra de Fonseca y Urrutia. En los cuadros, presentados en distintas partes del estudio, el gasto queda indicado en lo que los autores llaman "gastos de administración y compras de efectos estancados" con lo que se puede llevar a cabo un análisis aproximado de la relación entre los ingresos fiscales y los gastos en los que se incurrió para obtener dichos ingresos.

CUADRO 9

COEFICIENTES GASTO / INGRESO DE ALGUNOS RAMOS FISCALES DE LA REAL HACIENDA  
NOVOHISPANA (1773-1790)

	MEDIA ANATA	AZOGUES	TABACO	ALCABA LAS	TRIBU TOD	PAP. SELL.	DIEZMO(*)	BULAS S.C.	PULQUE	SAL
1773			59.56				11			
1774			61.11				15			
1775			66.22				13			
1776			60.61				18			
1777			55.38				16			
1778			52.24				15		11.29	15.85
1779	12.51	11.85	51.16		7.85	6	15	13.59	8.57	
1780	10.94	46.24	47.33	7.12	14.97	11	10	6.83	9.29	14.41
1781	7.02	6.72	51.41	4.47	10.07	5	13	13.06	8.44	9.74
1782	7.37	66.98	49.28	4.27	10.77	12	17	8.66	6.84	16.68
1783	8.12	14.93	50.45	4.23	10.01	6	15	12.22	6.45	12
1784	5.31	12.10	49.92	3.59	11.55	7	13	8.27	8.42	19.40
1785	10	16.26	48.79	10.17	10.94	7	9	8.69	6.81	18.14
1786	9.77	11.78	46.92	11.43	20.99	4	10	10.01	8.57	29.43
1787	7.74	15.74	50.97	10.78	18.63	9	13	7.05	8.94	9.96
1788	4.80	18.07	53.45	12	12.74	3	12	4.97	6.27	11.56
1789	5.77	16.26	42.63	11.64	13.30	6	13	10.74	6.41	
1790			45.50				17		7.53	
PROMEDIO	8.12	21.54	52.39	7.97	12.89	6.91	13.61	9.46	7.99	15.72

(\*) "Los expresados productos dimanaban del diezmo de semillas y ganados que se colectan en las haciendas referidas [de la jurisdiccion de Toluca] Los gastos consisten en fletes y premios de los colectores a razon de 5%, y el liquido se aplica a la fabrica espiritual en que se invierte."

Fuente: Fonseca y Urrutia, 1845, passim.

parecer en la Nueva España era relativamente económico el cobro de los impuestos. Así, no obstante lo elevado del coeficiente gasto/ingreso en los estancos, consecuencia de que sus erogaciones incluían la adquisición de las mercancías estancadas, en promedio los impuestos cobrados en las aduanas, alcabalas y pulques, gastaban un 8% en la administración de la recaudación. Por su parte, el papel sellado que, habíamos visto, se distribuía en las mismas oficinas que el tabaco, presenta un coeficiente aún más reducido (6.91), probablemente porque compartía gastos con los estancos del tabaco, pólvora y naipes. Las bulas de Santa Cruzada presentan un coeficiente de 9.46, probablemente porque su distribución exigía de un mayor cuidado que el caso del papel sellado. Por último, dado que los diezmos y tributos se recaudaban en lugares más cercanos a los contribuyentes (las iglesias y los pueblos de indios) y que exigían de una vigilancia especial, tanto por parte de los contadores de cada una de estas rentas como por los subdelegados y alcaldes de los pueblos, sus coeficientes gasto/ingreso fueron, en promedio, los más elevados (13.61 y 12.89, respectivamente).

Los resultados del cuadro anterior presentan ciertas dificultades; por una parte, no incluyen todas las rentas de la corona, lo que implica un obstáculo para poder concluir sobre la totalidad del sistema recaudatorio novohispano; por otro lado no puede soslayarse el hecho de que las cifras de gasto utilizadas pudieran incluir acarreos de otros periodos, lo que llevaría a sobrestimar el coeficiente gasto/ingreso.

El análisis de otros testimonios puede, si no corregir este problema, cuando menos constatar los resultados. Por ejemplo, José Jesús Hernández Palomo estima una relación similar a la nuestra para la renta del pulque, aunque con fuentes distintas. Este autor señala que, en promedio, la renta gastaba en su administración un 2.6% de lo que obtenía de ingresos. Tal vez la cifra refleje lo contrario de la nuestra: un problema de subestimación de los gastos de administración; sin embargo, sí nos permite concluir que la renta del pulque gastaba poco de lo que cobraba en su propia administración.<sup>297</sup>

A través del análisis de los cuadros generales que presentan Fonseca y Urrutia en su Historia General de la Real Hacienda, que contienen cifras promedio para el quinquenio 1785-1789, y que abarcan una mayor cantidad de ramos de ingreso, podemos ampliar nuestras conclusiones sobre el coeficiente gasto/ingreso. El Cuadro 10 muestra esta relación para las tres grandes categorías de la Real Hacienda novohispana en los últimos años del siglo XVIII.

Si estimamos el coeficiente gasto/ingreso a partir de estas cifras, podemos observar que entre los más elevados de los ramos de la masa común se encuentran los correspondientes a los estancos de lastre y pólvora, lo que resulta lógico si consideramos que los gastos de estos ramos incluían la compra del producto objeto del estanco. En los ramos ajenos, la situación es similar para los del

---

<sup>297</sup> Se considera que Hernández Palomo subestimó los gastos de administración de la renta del pulque porque solamente consideró las cifras de sueldos del personal empleado en la oficina de esta renta en la ciudad de México. HERNÁNDEZ PALOMO, 1979, pp. 150-156.

**CUADRO 10A**  
**COEFICIENTE GASTO-INGRESO DE LOS RAMOS COMUNES DE LA REAL HACIENDA NOVOHISPANA**  
**SEGUN CIFRAS DE FONSECA Y URRUTIA**  
**(AGREGADO 1785-1789)**

RAMOS COMUNES DE LA REAL HACIENDA	VALOR ENTERO	GASTOS DE ADMON. Y COMPRAS DE EFECT. DE ESTANCOS	PRODUCTOS LIQUIDOS	CARGOS PART. Y GRALES. DEL REINO	CARGAS ULTRA-MARINAS	SOBRANTE	COEFICIENTE GASTO/INGRESO
DERECHOS DE ENVASE	391,460	255,360	136,100	56,290	0	78,810	65.23
DIEZMOS DE ORO	66,570	0	66,570	0	0	66,570	0.00
QUINTO DE PLATA	9,002,730	0	9,002,730	0	0	9,002,730	0.00
DERECHOS DE VAJILLA	70,805	2,000	68,805	0	0	68,805	2.82
AMONEDACION DE ORO Y PLATA	7,868,505	1,766,735	6,101,770	18,585	6,220	6,076,965	22.45
ALUMBRE, COBRE, ESTAÑO Y PLOMO	15,660	2,000	13,660	625	0	13,035	12.77
TRIBUTOS	4,077,185	144,100	3,933,085	448,150	0	3,484,935	3.53
CENSOS	6,630	0	6,630	0	0	6,630	0.00
OFICIOS VENDIBLES Y RENUNCIABLES	168,590	0	168,590	9,455	0	159,135	0.00
OFICIOS DE CHANCILLERIA	16,260	6,985	9,275	0	0	9,275	42.96
PAPEL SELLADO	298,825	16,670	282,155	95	0	282,060	5.58
MEDIA ANATA	297,650	22,770	274,880	0	0	274,880	7.65
SERVICIOS DE LANZAS	97,415	2,150	95,265	0	0	95,265	2.21
DERECHO DE LICENCIAS	2,520	0	2,520	0	0	2,520	0.00
VTAS., COMP. Y CONFIRM. DE TIERRAS	7,700	85	7,615	0	0	7,615	1.10
PULPERIAS	343,385	2,460	340,925	0	0	340,925	0.72
COMISOS	15,120	3,295	11,825	0	2,200	9,625	21.79
GRANA, AÑIL Y VAINILLA	206,935	0	206,935	0	0	206,935	0.00
VINO AGUARDIENTE Y VINAGRE	289,060	118,010	171,050	13,080	0	157,970	40.83
NIEVE	143,615	0	143,615	0	0	143,615	0.00
CORDOBANES	23,075	1,505	21,670	0	0	21,570	6.52
JUEGO DE GALLOS	212,445	4,020	208,425	0	0	208,425	1.89
POLVORA	2,259,545	1,456,205	803,340	485,190	0	315,150	64.45
LOTERIA	670,480	231,935	438,545	128,695	0	309,850	34.59
NOVENOS	890,555	825	889,730	131,955	0	757,775	0.09
ALCABALAS	17,733,575	1,977,530	15,756,045	118,185	0	15,637,860	11.15
PULQUES	4,084,100	294,530	3,789,570	104,465	0	3,685,105	7.21
ARMADA Y AVERIA	50,470	1,290	49,180	896,600	17,100		2.56
ALMOJARIFAZGO	3,002,895	0	3,002,895	0	0	3,002,895	0.00
ANCLAJE, BUQUES Y OTROS DHOS. DE MAR	73,205	170	73,035	345	0	72,690	0.23
ESTANCO DE LASTRE EN VERACRUZ	125,125	62,910	62,245	0	0	62,215	50.28
SAL Y SALINAS	1,005,165	547,685	457,480	1,890	0	455,590	54.49
APROVECHAMIENTOS	164,845	52,510	112,635	0	0	112,335	31.85
ALCANCES DE CUENTAS	31,440	5,575	25,865	1,935	0	23,930	17.73
DONATIVO	24,090	0	24,090	43,510	0		0.00
BIENES MOSTRENCOS	1,760	0	1,760	0	0	1,760	0.00
<b>TOTAL</b>	<b>53,739,390</b>	<b>6,979,310</b>	<b>46,760,510</b>	<b>2,459,050</b>	<b>25,520</b>	<b>45,155,450</b>	<b>12.99</b>

**CUADRO 10B**  
**COEFICIENTE GASTO-INGRESO DE LOS RAMOS PARTICULARES DE LA REAL HACIENDA NOVOHISPANA**  
**SEGUN CIFRAS DE FONSECA Y URRUTIA**  
**(AGREGADO 1785-1789)**

RAMOS PARTICULARES DE LA REAL HACIENDA	VALORES	GASTOS DE ADMON. Y COMPRAS DE EFECTOS ESTANCADOS	PRODUCTO LIQUIDO	CARGAS GENERALES Y PARTICU- LARES	REMITIDO A ESPAÑA	COEFICIENTE GASTO/ INGRESO
PENAS DE CAMARA	33,461	0	33,461	47,466	2,856	0.00
BULAS DE SANTA CRUZADA	1,330,710	69,023	1,261,686	25,012	0	5.19
DIEZMOS ECLESIASTICOS	276,886	0	276,886	17,503	0	0.00
VACANTES MAYORES Y MENORES	689,092	0	689,092	222,445	402,928	0.00
MEDIA ANATA Y MESADAS ECLESIASTICAS	321,980	0	321,980	0	149,536	0.00
<b>TOTAL</b>	<b>2,652,129</b>	<b>69,023</b>	<b>2,583,105</b>	<b>312,426</b>	<b>555,320</b>	<b>2.60</b>

FUENTE: FONSECA Y URRUTIA, 1845, vol. 1, p. XL

**CUADRO 10C**  
**COEFICIENTE GASTO-INGRESO DE LOS RAMOS DE SEGUNDA CLASE\* DE LA REAL HACIENDA NOVOHISPANA**  
**SEGUN CIFRAS DE FONSECA Y URRUTIA**  
**(AGREGADO 1785-1789)**

RAMOS DE SEGUNDA CLASE DE LA REAL HACIENDA	VALORES	GASTOS DE ADMN. Y COMPRAS DE EFECTOS ESTANCADOS	PRODUCTO LIQUIDO	CARGAS GENERALES Y PARTICU- LARES	REMITIDO A ESPAÑA	COEFICIENTE GASTO/ INGRESO
AZOGUES	3,137,059	405,514	2,731,545	64,711	4,400,189	12.93
NAIPES	625,383	180,151	445,232	0	651,459	28.81
TABACO	30,736,708	14,815,854	15,920,854	0	11,754,996	48.20
<b>TOTAL</b>	<b>34,499,150</b>	<b>15,401,519</b>	<b>19,097,631</b>	<b>64,711</b>	<b>16,806,644</b>	<b>45</b>

FUENTE: FONSECA Y URRUTIA, 1845, vol. 1, p. XL

\* Se refiere a los ramos cuyo importe líquido se separaba de los otros y se remitía intacto a España

tabaco y el azogue. En estos últimos dos casos, el coeficiente revela que los estancos novohispanos rendían buenas ganancias, si consideramos que en años anteriores tanto el tabaco como el azogue llegaron a absorber hasta el 66% de los ingresos en su administración, como lo muestra el Cuadro 9. Otro de los ramos con un elevado coeficiente gasto/ingreso era el denominado "derecho de ensaye". Al respecto, debemos considerar que, no obstante el hecho de que este oficio dejó de ser vendible a finales del siglo XVIII, aún requería de un elevado grado de especialización, así como de varios instrumentos de precisión que hacían muy costosas las labores necesarias para recaudar esta renta. Pero a pesar de su elevado costo, el derecho de ensaye reportaba un beneficio que no registra el coeficiente: ayudaba a ejercer un mayor control fiscal sobre los mineros y rescatadores de metales, control que se reflejaba en una mayor recaudación del "quinto" real. Este último gravamen no tenía gastos particulares de administración pues era cobrado por los ministros de la Real Hacienda en las cajas receptoras y por lo tanto el gasto correspondiente formaba parte de los gastos generales.<sup>298</sup> Ello no significaba, empero, que se hallara exento de gastos específicos, pues con frecuencia debía pagar un sueldo extra a los oficiales de la tesorería "por su ayuda

---

<sup>298</sup> "...como su administraciõñ está agregada a las funciones ordinarias de los ministros de la Real Hacienda y sus oficinas inmediatas, no sufre descuento alguno por ella". FONSECA Y URRUTIA, 1845, vol. 1, p. XII.

de costa".<sup>299</sup>

Para el caso de los ramos ajenos, el monopolio del azogue presenta un coeficiente de 12.9 el cual, a diferencia del promedio indicado en el Cuadro 9, no resulta ser demasiado elevado. Los gastos del ramo consistían en sueldos a los empleados y al contador de la oficina de azogues; además, como en el resto de los ramos de ingreso, incluso los de la masa común, el de azogues contaba con algunos gastos específicos.<sup>300</sup>

Por su parte, el estanco de cordobanes y colambres se hallaba arrendado, por lo que el coeficiente resultó ser de sólo 6.5. De todas formas, incurría en gastos, como lo muestran los libros de tesorería; éstos consistían en el reembolso del 10% anual que se otorgaba como prima al arrendador del estanco. De manera similar, el asiento de gallos se arrendaba, siendo su coeficiente de 1.9. Los gastos de este ramo eran ocasionales y consistían en reembolsos por errores en el cobro de los arriendos.

El ramo del papel sellado también registra un coeficiente reducido (5.6) para el último quinquenio de la década de los ochenta (Cuadro 10). Los gastos del ramo consistían en la impresión del papel, su transporte a las factorías del tabaco, que era donde

---

<sup>299</sup> El dinero pagado a los ministros de la tesorería por este concepto remuneraba un servicio prestado de manera extraordinaria. AYALA, 1988, vol. 1, pp. 79-91; AGN, AHH: Tesorería, leg. 1350.

<sup>300</sup> Estos gastos particulares consistían en, por ejemplo, "cuatro mil pesos entregados a don Gabriel Gutiérrez de Terán, como apoderado del Exmo. Sr. Conde de Gages, por lo vencido de la merced anual que Su Majestad le tiene concedida por el tiempo de su vida y sucesores en Real Cédula del 26 de marzo de 1746...", AGN, AHH: Tesorería, leg. 1350, 1351, 1395.

se expendía, los reembolsos por papel defectuoso y los sueldos a los empleados del ramo. El cobro de la media anata gastaba 7.7% de sus ingresos en la recaudación; sus gastos consistían en sueldos a los oficiales de la contaduría del ramo y en reembolsos por descuentos excesivos.<sup>301</sup> En el Cuadro 9 podemos ver que el ramo de tributos reales de indios gastaba, en promedio, 13% del ingreso recaudado en su administración. Sin embargo, en el cuadro general (Cuadro 10) dicho coeficiente es de sólo 3.5. Aún así, no resulta ser muy elevado porque los gastos del ramo incluían pagos a los descendientes de los conquistadores que aún recibían una parte de lo recaudado en los pueblos de indios. Otros gastos que sí eran propios de la administración del ramo eran los sueldos al cuerpo de alabarderos --militares encargados del cuidado de los caudales de la renta--; sueldos a los oficiales de la contaduría general de retasas y pagos a la renta del papel sellado por el abasto de este producto necesario en la administración de los tributos.<sup>302</sup>

En conclusión, los gastos específicos de los ramos de la masa común reflejan en parte los gastos que se incurrían en administrar cada ramo. Contrastantemente, no están incluidos todos los gastos de administración pues faltan los gastos generales. De manera que, por una parte, en los gastos analizados arriba, se tiene una leve sobreestimación por la inclusión de limosnas, reembolsos, privilegios, etcétera. Por otro lado, existe una subestimación porque faltan los gastos de carácter general. Esta última es mayor

---

<sup>301</sup> AGN, AHH, Tesorería, leg. 1350.

<sup>302</sup> AGN, AHH, Tesorería, leg. 1350.

que la primera, por lo que sería útil ver la naturaleza de los gastos generales.

El primer rubro de los gastos generales se denomina "sueldos de hacienda" y consiste en el pago a los dependientes de la contaduría mayor de cuentas, a los oficiales de la tesorería, a los agentes fiscales de la Real Hacienda y a los empleados de la intendencia general. Asimismo, incluye el sueldo del contador y tesorero general de ejército y Real Hacienda, el de los ministros provinciales y el sueldo del virrey.<sup>303</sup>

El segundo rubro de gastos se refiere a las "cargas generales" en las que se hallaban los gastos de la oficina de la Tesorería General de Ejército y Real Hacienda y los de la Secretaría de Cámara del Virreinato. El rubro de "gastos de justicia" contiene el pago a los agentes fiscales de lo civil y criminal, al juzgado de la Acordada, los dineros destinados al fondo del montepío de oficinas y algunos pagos a los abogados de pobres y al Castellano de Acapulco.<sup>304</sup> Las pensiones estaban destinadas a los herederos de los conquistadores, al conde de Santiago, al Rector del Colegio de San Juan de Letrán, a los descendientes de Moctezuma y al marqués de Sonora.<sup>305</sup>

Las partidas militares representan una importante porción de las erogaciones de la Real Hacienda novohispana. Por una parte, el rubro de "sueldos varios" se refiere a los pagos adicionales que

---

<sup>303</sup> AGN, AHH, Tesorería, leg, 1350.

<sup>304</sup> AGN, AHH, Tesorería, leg 1350.

<sup>305</sup> AGN, AHH, Tesorería, leg. 1350.

se hacían a algunos empleados públicos, tanto en las intendencias y la Secretaría de Cámara como catedráticos de otomí de la Universidad. En "tropa arreglada" se incluía el pago de sueldos, utensilios y vestuario de todos los regimientos militares regulares de la Nueva España (excepto el de alabarderos), mientras que "tropa suelta" se refiere a los sueldos y pensiones a militares individuales, tanto oficiales como tropa. También en el aspecto militar, la partida "milicias" incluye los pagos de sueldos a este tipo de ejército. El rubro de "guerra extraordinaria" se refiere a pagos por ayuda de costa y a reconstrucción de cuarteles. Los gastos de "presidios internos" consisten en asignaciones especiales a personas o lugares tales como San Blas, las Californias, Monterrey, etcétera. Los "situados Ultramarinos" eran pagos que se hacían a algunos oficiales de la Real Hacienda; vestuarios de las tropas del Cármen, de las Islas Marianas y de Acapulco; adeudos a la caballería de La Habana; transporte de conductas y asignaciones especiales a los Cinco Gremios Mayores de Madrid.<sup>306</sup> El resto de los gastos generales de la Real Hacienda consistía en limosnas del rey ("misiones"); pago de intereses sobre capellanías ("juros") y el resto de las cuentas que carecían de clasificación.<sup>307</sup>

Una tercera categoría de los gastos --aparte de los que hemos llamado específicos y generales--, podría ser aquella que incluye los gastos, también de carácter específico, de los ramos particulares y ajenos. En la sección de ramos particulares, los

---

<sup>306</sup> AGN, AHH, Tesorería, leg 1350.

<sup>307</sup> AGN, AHH, Tesorería, leg 1350.

gastos específicos se refieren únicamente a los que lleva a cabo la Real Hacienda precisamente para administrar el ramo. Es decir que, por ejemplo, para el rubro de "novenos" no se incluyen los gastos particulares de la renta, solamente algunos sueldos y pensiones. Las erogaciones de los ramos particulares quedaban asentadas en los libros de cada uno de los ramos como una contabilidad aparte.<sup>308</sup>

En algunos casos de los ramos ajenos, los gastos específicos se refieren a los desembolsos destinados a los beneficiarios de la renta. Así, los gastos de "montepío militar" se refieren a los pagos de pensiones a inválidos o a las viudas de militares. En el caso de la renta del "tabaco" se registraban los gastos propios de la recaudación de este ingreso, así como lo que se enviaba a España, lo cual también era considerado como un "gasto".<sup>309</sup>

Por lo tanto, la mayoría de los ingresos de la masa común presentan un coeficiente menor al 15%. Los gastos generales de la Real Hacienda incluyen una especie de "costos fijos", los cuales eran independientes del número de funcionarios e impuestos que tuviera el real fisco. A éstos habría que agregar las erogaciones que nada tenían que ver con la recaudación fiscal novohispana. En conclusión, tanto los gastos específicos como los generales, presentan un cierto grado de sobrestimación, en virtud de que ambos incluyen desembolsos no destinados a la administración directa de la renta. Por lo mismo, los coeficientes obtenidos de los libros mayores de la Real Hacienda y de las cifras de Fonseca y Urrutia

---

<sup>308</sup> AGN, AHH, Tesorería, leg 1350.

<sup>309</sup> AGN, AHH, Tesorería, leg 1350.

resultarían ser los límites superiores de nuestra estimación. Ello nos lleva a concluir que, con todos sus problemas, las reformas en la administración fiscal establecidas por Carlos III y su hijo en un principio fueron costosas y después adquirieron un cierto grado de eficiencia económica. Si hubo contratiempos que llevaron a su modificación posterior, éstos se originaron en otros aspectos de gobierno virreinal.

**SEGUNDA PARTE**

**CAMBIO Y DESORDEN.  
LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS DE LOS ÚLTIMOS  
AÑOS DE LA COLONIA**

## CAPITULO 5

LOS CAMBIOS Y CONFLICTOS DE LA NUEVA ADMINISTRACION  
1800-1810

Los cambios que a partir de los primeros años del siglo XIX experimentó la administración hacendaria novohispana se originaron tanto en las dificultades bélicas en las que se vio envuelto el imperio desde inicios de la última década del siglo anterior, como en una serie de conflictos jurisdiccionales hacia el interior del virreinato. El edificio administrativo creado por Carlos III buscó recaudar más ingresos fiscales de la más rica de las posesiones del imperio mediante la ampliación del número de ramos y la diversificación de las fuentes de ingreso público. La estrategia obedecía a los dictados de una doctrina mercantilista, la cual se aplicaba más a defender que a adoptar un esquema económico específico. Por lo mismo, las estrategias del gobierno buscaban la "potenciación del Estado", pues suponiendo un concepto estático de riqueza a nivel mundial, sólo con un Estado fuerte se podía obtener una mayor porción de ésta. Pero para fortalecer el Estado y obtener más metal precioso que permitiera hacerlo aún más fuerte, era necesario hacer la guerra, y ello sólo se podía lograr con una hacienda sana.

En este sentido, y en parte debido al cambio administrativo, el imperio español de los últimos años de Carlos III (y quizá de los primeros de su hijo) prácticamente logró el objetivo de equilibrar su presupuesto. La grave sucesión de conflictos bélicos que se iniciaron con motivo de la Guerra de la Convención en 1793

marcó el inicio de un desequilibrio que llevaría a la bancarrota a la corona española. Este desequilibrio consistió en hacer uso de la fiscalidad extraordinaria (préstamos, donativos, etcétera), no obstante que, desde el punto de vista de los ingresos comunes, la Real Hacienda novohispana continuaba siendo sorprendentemente eficiente en cuanto a los gastos de recaudación de dichos ingresos. Esta situación quizá explica por qué después de las reformas de fines del siglo XVIII los cambios administrativos que experimentó la Nueva España estuvieron relacionados con la fiscalidad extraordinaria: específicamente la creación de la Caja de Consolidación de Vales Reales.

Por otro lado, los primeros años del siglo XIX evidenciaron el surgimiento de un conflicto que resultó de los cambios administrativos adoptados a finales de la centuria anterior. En este conflicto se vio involucrado uno de los funcionarios más prominentes del cambio administrativo borbónico: el intendente. Por ello, a inicios de siglo se intentó corregir este conflicto a través de una nueva reforma al régimen intencional, misma que se vio coartada por la crisis metropolitana de 1808.

A partir de la caída de la monarquía absoluta la administración fiscal experimentó cambios de importancia, sobre todo en el nivel provincial. Sin embargo, parece que estos cambios se orientaron más a mejorar la funcionalidad de la vieja estructura imperial que a modificarla radicalmente. En cualquier caso, el efecto que tuvieron sobre la Nueva España fue rezagado y su adopción obedeció más al hecho de que sus necesidades se parecían

a las de la metrópoli que a cumplir el añejo deseo de unificar la administración fiscal del imperio.

El presente capítulo, después de constatar que para inicios del siglo XIX la Real Hacienda novohispana continuaba siendo económicamente eficiente, muestra las modificaciones que en materia de crédito gubernamental experimentó la administración fiscal colonial. Por otro lado, ejemplifica el conflicto jurisdiccional que se dio entre los funcionarios de la administración central y provincial del virreinato. Este conflicto sin duda no terminó en 1808, sin embargo es probable que perdiera importancia relativa ante los acontecimientos ocurridos en el virreinato a partir de ese año. Por último, el presente capítulo muestra cómo después de las abdicaciones de Bayona el gobierno español llevó a cabo cambios en el nivel provincial peninsular, mismos que después se aplicaron en la Nueva España. Esta, por su parte, también se percataba de la necesidad de modificar su edificio administrativo-fiscal; sin embargo, y no obstante las propuestas liberalizadoras, en general la estructura fiscal borbónica continuó funcionando hasta finales de la colonia.

#### 5.1. La situación de la administración fiscal novohispana a inicios del siglo XIX.

Dada la magnitud de los cambios administrativos adoptados desde la década de los ochenta del siglo XVIII, ¿era necesaria una reforma en los primeros años del nuevo siglo, o sólo cabía adecuar la situación a las circunstancias cambiantes del imperio? En primer término, es probable que, fuera de las necesidades económicas que

en materia militar exigía la metrópoli, la situación fiscal de la Nueva España continuara siendo la misma.

Alejandro de Humboldt señala que fue precisamente en los primeros años del siglo XIX cuando la Real Hacienda de la Nueva España generó casi veinte millones de pesos anuales; cantidad equiparable a lo que percibía el rey de Prusia, tres veces mayor a los ingresos públicos suecos y norteamericanos y casi seis veces más de lo que aportaba cada uno de los virreinos de Perú y Santa Fe a la corona española.<sup>1</sup> Aunque es necesario analizar los datos de Humboldt con cierta cautela pues, como señala Pérez Herrero, este científico sólo utilizó cifras oficiales sin hacer ninguna crítica,<sup>2</sup> otros indicadores muestran que para inicios del siglo XIX la Real Hacienda novohispana continuaba mostrando una reducida relación entre los ingresos recaudados y los gastos destinados a llevar a cabo dicha recaudación. Así, de acuerdo con el Cuadro 11, para 1798 la situación de la Real Hacienda novohispana era similar a la de algunos años antes. Por ejemplo, el coeficiente gasto/ingreso para siete de los diez ramos analizados se redujo con respecto al promedio 1773-1790 (ver cuadro 9). Esto significa que disminuyó el porcentaje de los costos de recaudación dentro del valor total colectado para estas siete categorías de ingreso. Por su parte, los ramos de alcabalas y salinas mostraron un incremento en el coeficiente gasto/ingreso.

---

<sup>1</sup> HUMBOLDT, 1973, pp. 164-165.

CUADRO 11  
ESTADO DE LOS RAMOS DE LA REAL HACIENDA DE NUEVA ESPAÑA  
EN EL AÑO DE 1798

RAMOS	VALOR TOTAL	GASTOS DE ADMON. FABRICAS. COMPRA DE ESPECIES Y SUELDOS	PRODUCTO LIQUIDO	COEFICIENTE GASTO/ INGRESO
TRIBUTOS	1304500	90283	1214217	6.92
ALCABALAS	2765217	412982	2352235	14.93
PULQUE	837469	58303	779166	6.96
PAPEL SELLADO	90131	4396	85735	4.88
MEDIA ANATA	38497	2092	36405	5.43
SALINAS	149615	26264	123351	17.55
BULAS DE SANTA CRUZADA	367317	26420	340897	7.19
AZOGUE	469217	15820	453397	3.37
TABACO	8251574	3703590	4547984	44.88

FUENTE: "Noticias estadísticas del reino de la Nueva España. Año de 1805". Ms 19709.36 de la Biblioteca Nacional de Madrid. [Agradezco a Juan Ortiz Escamilla el haberme proporcionado una copia de este documento].

Cabría preguntar a qué se debió el incremento en el coeficiente gasto/ingreso del ramo de alcabalas. Este comportamiento se explica por la elevación de los gastos incurridos y/o por la reducción de los ingresos. En este caso, la razón principal del aumento en el coeficiente obedeció a una disminución de los ingresos durante buena parte de la década de los noventa. Así, mediante el análisis de las cifras de TePaske y Klein podemos ver que en la última década del siglo XVIII y primera del XIX hasta 1808 la recaudación por concepto de alcabalas, después de un espectacular crecimiento a fines de los ochenta, mostró una tendencia decreciente hasta 1798. Este comportamiento nos permite concluir que el coeficiente se elevó porque los ingresos se redujeron. Podría, sin embargo, haber sucedido que los gastos de

recaudación se elevaran. Al respecto, las cifras de TePaske y Klein resultan insuficientes pues las cantidades consignadas como "data" en las cartas cuentas se refieren a gastos comprometidos de la renta (limosnas, algunos adeudos, devolución de impuestos, etcétera) y no a sus gastos administrativos. De manera que sólo nos queda conjeturar sobre los costos de recaudación (al menos en tanto no se revisen las cuentas particulares del ramo de alcabalas). Esta conjetura nos lleva concluir que, dado lo reducido de los costos administrativos de recaudación en el resto de los ramos analizados, no tenemos por qué pensar que no ocurriera lo mismo en el ramo de alcabalas. Por lo tanto, el coeficiente gasto/ingreso se incrementó de poco menos de 8 en el periodo 1773-1790 a casi 15 en 1798 porque los ingresos provenientes de la alcabala se redujeron.

Si el desempeño de la Real Hacienda era satisfactorio desde el punto de vista de sus ingresos ordinarios y los gastos de su recaudación ¿existía alguna razón para que se modificara la estructura administrativa? Consideramos que no; sin embargo, era necesario crear oficinas que se encargaran de esa parte que las cifras antes expuestas no revelan: la fiscalidad extraordinaria.

#### 5.2. Las deudas metropolitanas y su efectos sobre la administración del erario novohispano.

El edificio administrativo novohispano construido por Carlos III y consolidado por Carlos IV se hallaba trabajando de manera relativamente eficiente en los últimos años de la década de los ochenta y primeros de la de los noventa. Se recaudaba casi lo suficiente de una diversidad de ramos para hacer frente a los

gastos internos y externos del virreinato y para poder enviar suficientes caudales a la Península como para poder afirmar que en esos años la hacienda española se hallaba en una posición desahogada.<sup>3</sup>

Los conflictos bélicos en los que se vio involucrado el imperio español a partir de 1793 dañaron fuertemente la situación de la hacienda peninsular. De acuerdo con las cifras de José Merino, entre el cuatrienio 1789-1792 y los años 1793-1795 los ingresos ordinarios de la hacienda imperial crecieron en poco más de 10% mientras que los extraordinarios se multiplicaron por diecinueve.<sup>4</sup> Esto se explica más que nada por la emisión de deuda en la que incurrió la corona. Es decir los vales reales que, años después, debido al desorden hacendario peninsular acusaron fuertes fluctuaciones en su valor real con respecto al nominal. Por otro lado, de acuerdo con las cifras de la Real Caja de México publicadas por TePaske y Klein, el incremento en la fiscalidad extraordinaria novohispana se dio con una fuerza tal que ésta que sólo puede ser el reflejo del cambio que se dio en la madre patria a partir de 1793.<sup>5</sup> Durante los años siguientes y hasta 1808 los ingresos extraordinarios tanto de la vieja como de la Nueva España, con ciertas fluctuaciones anuales, crecieron a tasas aún mayores.

---

<sup>3</sup> TEDDE DE LORCA, 1987, p. 169.

<sup>4</sup> Citado en TEDDE DE LORCA, 1987, p. 183.

<sup>5</sup> Si comparamos el ingreso extraordinario acumulado en el trienio 1793-1795 con el de los siete años anteriores, la categoría VIII de ingresos (ver el criterio de agregación de ingresos en el Apéndice 1) se multiplicó poco menos de veinticinco veces.

La recaudación de esta "fiscalidad extraordinaria" requirió necesariamente de un aparato administrativo capaz de llevarla a cabo. En la península, dicho aparato probó no ser suficiente y la corona se vio obligada a recurrir a la ayuda de otras instituciones: por ejemplo, la Compañía de los Cinco Gremios Mayores de Madrid. Hacia el año de 1798 se inició el proceso de separar las cuestiones del crédito de la corona de las de la fiscalidad ordinaria imperial. Ese año se creó la Caja de Amortización que, nos señala Pedro Tedde, "[se encargaba] del pago de los intereses y capitales de los vales reales y préstamos nacionales y extranjeros". Si bien sus funciones estaban separadas de las de la tesorería general, ésta, por tener que hacerle frente a los apuros cotidianos, continuó desempeñando actividades asignadas a la Caja. Así, dieciséis meses después de haber sido creada, la Caja de Amortización dejó de existir y sus tareas regresaron a la tesorería. Sin embargo, continuaba la necesidad de que una oficina se hiciera cargo de las deudas de la corona y del proceso desamortizador sobre la venta de fincas de instituciones benéficas y de mayorazgos que se había iniciado unos meses antes. Para ello en julio de 1799 se crearon Cajas de Reducción "para cambiar vales por numerario a aquellos que lo precisaran con verdadera necesidad". Las Cajas de Reducción fracasaron por la falta de inversionistas deseosos de suscribir sus acciones. En agosto de 1800 la corona informó que las tareas del crédito público debían quedar separadas de las de la tesorería general, lo que llevó a la creación de la Caja de Consolidación que duraría hasta

finales del reinado de Carlos IV.<sup>6</sup>

En cuestiones de deuda pública, el cambio administrativo en la Nueva España en los últimos años del siglo XVIII y primeros del XIX fue de poca magnitud. Esto se explica por la situación particular de la Nueva España con respecto al imperio. Se trataba de una colonia que debía plegarse a los designios del centro; por otro lado, durante esos años las funciones de crédito fueron desempeñadas por los empleados de la Real Hacienda, con la ayuda eventual de los propios prestamistas: específicamente las corporaciones de comerciantes y mineros. Las fuertes cantidades de dinero recaudado que reflejan las cifras también muestran la efectividad de este arreglo entre las tesorerías de la Real Hacienda y las distintas corporaciones. Así, de los préstamos que se reunían en las cajas reales se hacían los gastos necesarios para la defensa del Caribe y se enviaba lo necesario a la Península o a los acreedores de la corona. Sin embargo, existía el peligro de que las necesidades de la administración colonial llevaran a los funcionarios de las cajas reales a echar mano de fondos destinados para el sostenimiento de la guerra. Fue por esta razón que en 1804, debido a que se necesitaba recaudar dinero para la Caja de Consolidación peninsular, las autoridades imperiales decidieron seguir el esquema que ya se venía aplicando en la renta del tabaco: formar una tesorería aparte para los fondos provenientes del

---

<sup>6</sup> TEDDE DE LORCA, 1987, p. 174, 177-178, 181, 185, 187.

proceso de desamortización que en ese año se aplicó en la Nueva España.<sup>7</sup> Por lo tanto, el cambio administrativo que implicó la creación de la Caja de Consolidación de Vales Reales novohispana, cuya conformación y operatividad veremos más adelante, fue nuevamente el resultado de las necesidades de la corona y marcó el inicio en la Nueva España de la separación de las funciones del crédito público de las del resto de la Real Hacienda.

### 5.3. De los intendentes.

A diferencia de lo que sucedía a finales del siglo XVIII, las funciones de los intendentes durante los primeros años del siguiente siglo fueron reduciéndose, lo cual podría mostrar tanto el relativo fracaso del sistema intendencial como la modificación de las necesidades administrativas del imperio. Sin embargo, si medimos la administración fiscal novohispana de los últimos años del antiguo régimen a través de los ingresos recaudados en el espacio colonial, ciertamente concluiríamos que ésta acusó un comportamiento eficaz para la corona. Josep Fontana, por ejemplo, señala que en los veintitrés años comprendidos entre 1785 y 1807 los ingresos del estado español se incrementaron en alrededor de un 8%, de los cuales poco más del doce por ciento provenían de las

---

<sup>7</sup> El objeto del dinero que con motivo de la Cédula de Consolidación de diciembre de 1804 se recaudaría en la Nueva España era el de evitar las fluctuaciones del valor de los vales reales. Sin embargo, "la mayor parte de los diez millones que recaudaron los administradores de la Caja de Consolidación de Vales Reales fue remitida a Europa para cumplir con el Tratado de Subsidios que Carlos IV había firmado con Napoleón en octubre de 1803". MARICHAL, 1989a, p, 41.

Indias.<sup>8</sup> Por otro lado, las cifras de TePaske y Klein nos indican que en ese mismo periodo los ingresos públicos de la real caja de México se elevaron en una tasa promedio de 9.5% anual. Si consideramos que, independientemente de que se tratara de ordinarios o extraordinarios, alguien se encargaba de recaudar estos ingresos, podemos suponer entonces que existió una correlación entre el crecimiento de los ingresos fiscales y las reformas administrativas llevadas a cabo por las autoridades imperiales.<sup>9</sup>

¿Por qué razón entonces la historiografía comenta sobre el relativo fracaso de los intendentes?<sup>10</sup> Al respecto, Ricardo Rees Jones comenta que fueron varios los factores que contribuyeron a este "fracaso". Por una parte, las intendencias americanas fueron un "injerto legal, clavado en un sistema que ya no tenía tiempo para asimilarlo". Por otro lado, los intendentes americanos nunca fueron reconocidos por la sociedad como verdaderos representantes de la corona; ello implicaba un serio problema de autoridad, el cual sin duda se manifestó particularmente en lo que a cuestiones recaudatorias se refería. Estableciendo una comparación con los originales intendentes franceses, Rees Jones señala:

---

<sup>8</sup> FONTANA, 1975, p. 57.

<sup>9</sup> Hipólito Villaroel señalaba el objeto primario del plan de intendencias era la administración de todos los ramos de la Real Hacienda, es decir aumentar la recaudación. VILLARROEL, 1982, p. 415; REES JONES, 1983, p. 197.

<sup>10</sup> Véase, por ejemplo, SARFATTI, 1966, pp. 19-20, 31; REES JONES, 1983, cap. 4; NAVARRO GARCÍA, 1959, p. 114.

Los intendentes indianos ... tuvieron que sufrir constantes desacatos de las autoridades civiles, militares y eclesiásticas. No sólo pertenecían a un cuerpo administrativo nuevo, sino que eran agentes de reformas impopulares. Por lo mismo, no lograron el éxito político de los intendentes franceses, que en sus comarcas sirvieron como instrumentos eficaces de las estrategias centralizadoras de la corona.<sup>11</sup>

Un ejemplo de las dificultades de los intendentes para hacerse de un lugar en la vida política del virreinato fue el conflicto entre el intendente de Puebla y las autoridades centrales del espacio colonial: las que hemos denominado "de segundo nivel". Después de que el primero de abril de 1796 se expidió una real orden en la cual se ratificaba su jurisdicción en materia de Real Hacienda y se les concedía la exclusiva capacidad para entablar juicios en nombre del erario en contra de los causantes morosos y fraudulentos, las dificultades de los intendentes se incrementaron principalmente debido a la oposición que a esta última función opusieron los directores generales de rentas.<sup>12</sup> En un reporte enviado al ministro de hacienda por el intendente de Puebla éste observaba sobre las diferencias entre la Ordenanza de Intendentes y la realidad a la que se enfrentaban estos funcionarios. El intendente ejemplificaba esta observación señalando que, en un caso particular de dinero faltante en la aduana de Amozoc, había absuelto al administrador de la aduana pues no había descubierto fraude en su comportamiento. Como lo hacía regularmente, la Junta

---

<sup>11</sup> REES JONES, 1983, pp. 199-200.

<sup>12</sup> Este decreto ratificaba la jurisdicción contenciosa de los intendentes por encima de la de los directores generales de rentas, estipulada inicialmente por la Ordenanza de 1786 en su artículo 76. ORDENANZA DE INTENDENTES, 1984, pp. 86-88.

de Unión de Rentas (compuesta por los directores de la aduana de México, de alcabalas y pulques, de pólvora y naipes y de tabaco<sup>13</sup>), se reunió varios días después y decidió comunicarle al virrey sobre la necesidad de separar de su cargo al administrador de la aduana de Amozoc. No poca fue la indignación del intendente de Puebla quien en su reporte al ministro de hacienda señalaba:

...los directores... han sido enemigos irreconciliables de los intendentes todos desde que presintieron en el establecimiento de ellos mismos la extinción y ruina de esas oficinas ociosas que sólo sirven para usurpar autoridades, para atribuirse regalías que no tienen, para provocar odiosas contestaciones, para entorpecer los expedientes y perjudicar al fiscal y a las partes...<sup>14</sup>

La queja del intendente de Puebla sobre la indiferencia de una junta de directores, "con conexiones y enlaces que facilitan su residencia en esa Corte", hacia sus decisiones en materia judicial no fue la única que profirió en su reporte al ministro de hacienda. También señaló una serie de vicios en las relaciones entre los intendentes y los ayuntamientos, tribunales, cabildos eclesiásticos y "todos los que, conmigo por lo menos, han chocado".<sup>15</sup> Las dificultades señaladas por el intendente de Puebla ciertamente pudieron ser el resultado de un excesivo celo en la aplicación de la ordenanza y, por supuesto, de su deseo de no ver disminuido su poder. Sin embargo, la evidencia que presenta deja poca duda sobre

---

<sup>13</sup> Gaceta de México, México, 1 de febrero, 1809.

<sup>14</sup> Manuel de Flón a Miguel Cayetano Soler, Puebla, 21 de diciembre, 1801, en PIETSCHMAN, 1971, p. 421.

<sup>15</sup> PIETSCHMANN, 1971, p. 427-442.

el hecho de que, ya para el primer año del siglo XIX, "de la Real Ordenanza ha[bía] quedado no más que el esqueleto y una ligera sombra de lo que los intendentes debían ser conforme a ella."<sup>16</sup>

De todas formas, en materia de jurisdicción contenciosa, en los siguientes años los intendentes ganaron la partida en contra de los directores de rentas. Por una parte, en diciembre de 1802 la Junta Superior de Real Hacienda ratificó el artículo 76 de la Ordenanza de Intendentes, y nuevamente el 16 de abril de 1805 se expidió una real orden que señalaba: "no debe conocer la dirección general del tabaco de las causas contenciosas de sus dependientes que sin disputa debe preceder para imponérseles la pena de privación, remisión, o suspensión que sólo está reservado a los respectivos señores intendentes".<sup>17</sup>

Independientemente de las quejas del intendente de Puebla, la ordenanza original tal y como fue promulgada el 4 de diciembre de 1786 nunca se aplicó en su totalidad principalmente por la presión de las instituciones afectadas. Así, en los años posteriores a su promulgación, esta ley experimentó varias modificaciones, algunas de las cuales consistieron en la reintroducción de muchas de las

---

<sup>16</sup> PIETSCHMANN, 1971, p. 426.

<sup>17</sup> Felipe Díaz de Ortega a José de Iturrigaray, Valladolid, 9 de diciembre, 1805, AGN, AHH, Intendencia de Valladolid, leg. 645, exp. 43; José de Peón Contreras a José de Iturrigaray, Zacatecas, 6 de diciembre, 1805, AGN, AHH, Intendencia de Zacatecas, leg. 645, exp. 88, [el subrayado es mío]. La real orden al director del tabaco contradecía la del 27 de junio de 1790 la cual "sin perjuicio de las facultades de los intendentes" lo autorizaba a suspender de sus empleos a sus subalternos. REES JONES, 1984, p. LVIII.

reglamentaciones vigentes antes de la implantación de las intendencias.<sup>18</sup> Por ejemplo, a inicios de la década de los noventa del siglo XVIII los intendentes dejaron de hacerse cargo de la administración de los censos y cajas de comunidad, perdieron la facultad para nombrar por sí solos a los subdelegados y vieron homologados sus sueldos.<sup>19</sup> Todas las modificaciones hechas a la ordenanza no sólo en lo concerniente a la Real Hacienda sino también a las causas de guerra, justicia y policía, se recopilaron en la Ordenanza general de intendentes americanos de 1803. El objetivo de esta nueva ley era el de unificar y perfeccionar el sistema administrativo, salvando las deficiencias observadas en la aplicación de la ordenanza anterior.<sup>20</sup> La ordenanza general de 1803 alteraba la organización del sistema intendencial, aunque no limitaba las facultades contenciosas de los intendentes. Por otra parte, la superintendencia continuaba en manos del virrey, aunque la Junta Superior de Real Hacienda se dividió en dos: la Junta Superior Contenciosa y la Junta Superior de Gobierno, las cuales quedaban como organismos asesores del superintendente.<sup>21</sup> La ordenanza de 1803 resultó incompatible con algunas otras de carácter militar: específicamente las Ordenanzas del Cuerpo de Artillería de 1802 y la del Real Cuerpo de Ingenieros de 1803. Por tal motivo, el 11 de enero del año siguiente se expidió una real

---

<sup>18</sup> PIETSCHMANN, 1971, p. 401.

<sup>19</sup> Cfr. REES JONES, 1984, pp. LII-LXVI, para la descripción detallada de todos los cambios que experimentó la Ordenanza de Intendentes de 1786 a partir de su promulgación y hasta 1808.

<sup>20</sup> MORAZZANI, 1966, p. 47.

<sup>21</sup> MORAZZANI, 1966, p. 49.

orden que declaraba sin efecto la ordenanza de 1803 y vigente la de 1786.<sup>22</sup> Sin embargo, algunas disposiciones fueron posteriormente revalidadas por considerarse no desechables.<sup>23</sup>

A partir de 1804 se inició un proceso de limitación de las funciones de los intendentes. En 1805 se dispuso que el último virrey que ostentaría el cargo de Superintendente Subdelegado de Real Hacienda sería Iturrigaray, pues el 16 de marzo de ese año se expidió una real orden que declaraba que la sucesión de este cargo recaería en los regentes o, en su defecto, en el oidor más antiguo de la Real Audiencia.<sup>24</sup> En 1806 se concedió el mando político y militar de las intendencias vacantes a los militares de mayor graduación.<sup>25</sup> Pero quizá la reforma más importante que experimentó la organización intendencial en la primera década del siglo XIX fue la real orden del 12 de abril de 1809. Esta disposición se originó por el atraso que padecía el cobro de las contribuciones en la aduana de Buenos Aires debido a que los ministros de esa oficina y los de la tesorería correspondiente no contaban con la jurisdicción coactiva necesaria para hacer valer los derechos de la corona ante los contribuyentes. Por lo tanto, "en vista del atraso que ha

---

<sup>22</sup> REES JONES, 1984, p. LXVI.

<sup>23</sup> MORAZZANI. 1966, p. 50.

<sup>24</sup> REES JONES, 1984, p. LXVIII. Todo parece indicar que esta real orden nunca se llevó a cabo pues la documentación muestra que en los años siguientes los intendentes seguían dirigiéndose al virrey como superintendente subdelegado de Real Hacienda.

<sup>25</sup> La real orden del 23 de octubre de 1806 buscaba eliminar las diferencias entre las categorías de intendentes, pues los había de ejército y de provincia y sólo de provincia. REES JONES, 1984, p. LXVII, ORDENANZA DE INTENDENTES, 1984, pp. 347-348, (artículo 250).

padecido el cobro del real haber en varias cajas reales desde que, a consecuencia de la Real Ordenanza de Intendentes, quedaron privados los oficiales reales del uso y ejercicio de la jurisdicción coactiva que les correspondía anteriormente", la corona decidió derogar los artículos 76 a 85 de esta ley y regresar a los oficiales reales y administradores de aduanas la jurisdicción coactiva que habían perdido desde 1786. A los intendentes les quedó una especie de voto de calidad en el caso de que la causa fuera dudosa.<sup>26</sup> El año siguiente el Superintendente Subdelegado de la Real Hacienda dictaminó que los directores generales, factores y administradores de rentas estancadas contaban, al igual que los administradores de aduanas y ministros de la Real Hacienda, con la jurisdicción coactiva que antes sólo correspondía a los intendentes.<sup>27</sup> Así, con el decreto del 12 de abril de 1809 la administración fiscal de la Nueva España experimentó un cambio fundamental; a partir de entonces los funcionarios de la Real Hacienda debían modificar su comportamiento administrativo.

Desde el punto de vista de las atribuciones militares, la figura del intendente experimentó algunas modificaciones de importancia, como la real orden de finales de 1802 que prácticamente subordinaba a los intendentes de ejército las labores de los de provincia, o la modificación que sufrieron tanto la intendencia de Yucatan como la de Veracruz al unirse en ambas el

---

<sup>26</sup> Francisco de Saavedra a los ministros de Real Hacienda de las cajas generales de México, Alcázar de Sevilla, 12 de abril, 1809, CEHM, I-2, carp. 9-38. dcto. 677.

<sup>27</sup> Joaquín Maniau a los administradores de la renta del tabaco, México, 21 de julio, 1810, CEHM, I-2, carp. 10-38, dcto. 702.

mando militar y el provincial. Por una parte, Yucatán contaba con un gobierno militar independiente, un capitán general, aun desde antes de su erección en intendencia debido a su lejanía de la capital virreinal y a que esa región se hallaba expuesta a continuos ataques y guerras marítimas;<sup>28</sup> por otro lado, Veracruz mantenía a su gobernador político-militar.<sup>29</sup> Con motivo de la creación de las intendencias, ambas regiones presentaban la separación de los gobiernos intendentales y militares. Esto cambió durante los últimos años del siglo XVIII. Por una parte, aunque la medida resultó ser temporal, la intendencia de Yucatán y la capitania general quedaron unidas en marzo de 1789 debido a los conflictos entre ambos funcionarios.<sup>30</sup> La intendencia de Veracruz vio unirse en una sola persona sus mandos militar y político por la jubilación del intendente el 18 de abril de 1790.<sup>31</sup>

Independientemente de los conflictos y las modificaciones que sufrió el cargo de intendente en los últimos años del siglo dieciocho y primeros del diecinueve, sus papeles muestran que, al menos en materia hacendística, este funcionario realizó su trabajo de manera satisfactoria. Los documentos intendentales muestran que estos funcionarios se encargaban con prontitud de darle curso a todas las órdenes superiores, en particular las que se referían a

---

<sup>28</sup> ALAMÁN, 1985, vol. 1, p. 46.

<sup>29</sup> ORDENANZA DE INTENDENTES, 1984, pp. 15-16, (artículo 10).

<sup>30</sup> Juan José de la Hoz a Manuel Artazo, Campeche, 18 de noviembre, 1814, AGN, AHH, Intendencia de Yucatán, leg. 1084, exp. 30.

<sup>31</sup> REES JONES, 1984, p. LVII.

la recaudación de fondos, ahorro de gastos y vigilancia de los funcionarios de las cajas reales. En esta última cuestión en particular, al igual que en el caso del intendente de Puebla unos años antes, detectamos, por ejemplo, un cierto grado de contumacia por parte del ministro tesorero de Sombrerete ante las órdenes del subdelegado de este partido y del intendente de Zacatecas, de manera que los obstáculos para el desempeño de las labores intencionales no sólo provenían de los mandos superiores e iguales (y, por supuesto, la iglesia<sup>32</sup>), sino también de los inferiores.<sup>33</sup> Aún así, los intendentes se preocupaban no sólo por desempeñar bien su trabajo, sino también por estar enterados del funcionamiento general de la administración fiscal novohispana, e incluso por hacer valiosas sugerencias sobre la manera como se podía mejorar la recaudación.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Con respecto al conflicto con la jerarquía eclesiástica, Brian Hamnett señala que: "dado que la mayoría de las capitales de las intendencias eran también sedes episcopales de la Nueva España... el intendente representaba un poder antagónico con el obispo en la provincia... un barón en el poder de la esfera temporal para compensar a un barón de la esfera eclesiástica. HAMNETT, 1976, pp. 220-221.

<sup>33</sup> José de Peón Valdéz a José de Iturrigaray, Zacatecas, 5 y 16 de abril, 1805, AHH, Intendencia de Zacatecas, leg. 645, exp. 88.

<sup>34</sup> Véase, por ejemplo, la consulta que el intendente de Zacatecas hizo al virrey de Nueva España sobre si las multas aplicadas a los funcionarios de cajas reales por no remitir los libros contables a tiempo debían depositarse en la tesorería de Penas de Cámara o en la de la Real Audiencia de Nueva Galicia. José de Peón Valdéz a José de Iturrigaray, Zacatecas, 31 de enero, 1806. Por otro lado, una de las propuestas más modernizadoras de aquellos años sobre la posibilidad de modificar el erario novohispano provino precisamente de un intendente, Juan Antonio de Riaño, a mediados de 1808. HERNÁNDEZ Y DÁVALOS, 1877-1881, vol. 1, pp. 609-614.

La relativa eficacia, que no eficiencia, de los intendentes se manifestó con particular elocuencia en los asuntos relacionados con la fiscalidad extraordinaria. Aunque es probable que aun y cuando no hubiesen existido los intendentes las recaudaciones extraordinarias habrían sido llevadas a cabo por los alcaldes mayores o corregidores, es muy probable que aún para los últimos años de la primera década del siglo XIX aquellos funcionarios contaban con suficiente autoridad como para poder hacer valer las disposiciones fiscales extraordinarias de la corona. Por ejemplo, con motivo de la guerra de España contra Inglaterra de 1804-1805, el Tribunal de Minería de la Nueva España prestó a la corona 300 mil pesos, para en parte ser pagados por la tesorería de Zacatecas. Al respecto, a mediados de 1805 el intendente de esta provincia comunicaba al virrey que se había encargado de hacer cumplir las disposiciones por medio de las cuales a partir de entonces se cobrarían tres granos adicionales sobre cada marco de plata de rescate declarado ante esta tesorería. Por esos días, el mismo funcionario se hacía cargo de gestionar un préstamo del ayuntamiento de la capital de la provincia "para las actuales urgencias de la corona". Varios meses después también comunicaba que por disposición de los fiscales de lo civil y de Real Hacienda había dado órdenes a los contadores de diezmos para que, de acuerdo con la real orden del 28 de diciembre de 1804, redujeran a partir

---

años sobre la posibilidad de modificar el erario novohispano provino precisamente de un intendente, Juan Antonio de Riaño, a mediados de 1808. HERNÁNDEZ Y DÁVALOS, 1877-1881, vol. 1, pp. 609-614.

del año siguiente el nuevo noveno de la gruesa decimal.<sup>35</sup>

Por otro lado, no obstante las dificultades que enfrentaron los intendentes durante casi toda su existencia a lo largo del periodo colonial y las constantes modificaciones que experimentó la ordenanza original, es indudable que tanto las autoridades centrales como las virreinales siempre estuvieron conscientes de la utilidad que para ellas representaba este funcionario. Después de todo, se trataba de una estructura administrativa regional basada en los intendentes e independientemente de cualquier modificación que en la ley experimentara esta figura administrativa, de hecho se le reconocía la suficiente autoridad como para suponer que, bien o mal, llevarían a cabo acciones generalmente impopulares. Brian Hamnett menciona el caso de cómo los comerciantes, obispo e incluso hasta los subdelegados en Oaxaca achacaron al sistema intendencial, combinado con la ineptitud de Manuel Godoy, el fracaso del comercio de tintes en esa región del virreinato. No obstante las quejas, la Junta Central de Sevilla mantuvo allí a un intendente criollo.<sup>36</sup> Este mismo funcionario fue el encargado de confiscar los bienes del marqués del Valle en enero de 1810. Esta acción implicaba depositar los caudales del descendiente de Hernán Cortes en las cajas reales de Oaxaca, para lo cual el presidente de la Junta Central recomendó al virrey de Nueva España que, si así lo consideraba conveniente "por el celo, práctica y conocimiento que le asisten en los ramos

---

<sup>35</sup> José Alonso Terán a José de Iturrigaray, Zacatecas, 17 y 21 de junio y 27 de diciembre, 1805, AGN, AHH, Intendencia de Zacatecas, leg. 645, exp. 43.

<sup>36</sup> HAMNETT, 1976, pp. 182-190.

del erario", hiciera uso de los servicios del intendente para esta tarea.<sup>37</sup>

Por lo tanto, si los intendentes hacían bien su trabajo ¿por qué, entonces, se modificaron las leyes? Es probable que en algunos casos se intentara disipar los pleitos jurisdiccionales pues es evidente que una reforma administrativa los va a provocar y paulatinamente la ley debe atenuarlos o eliminarlos. Sin embargo, por mucho que se quisiera resolver el problema jurisdiccional, detrás de los cambios operaba un mecanismo que en todo momento perseguía agilizar e incrementar la recaudación, aunque ello implicara restarle posibilidades de maniobra a los intendentes.

#### 5.4. Las autoridades metropolitanas y las propuestas del cambio después de 1808.

No obstante que la situación de la Hacienda del imperio español se hallaba con problemas durante los últimos años del siglo XVIII, poco se hizo para mejorar las cosas desde la metrópoli. Si bien hacia fines del siglo se aplicaron las medidas desamortizadoras con su consecuente cambio administrativo, en el resto de la fiscalidad poco o casi nada se llevó a la práctica. Para empeorar aún más las cosas, en 1800 Manuel Godoy restableció de manera formal la figura del valido, lo que le permitió operar al margen del sistema institucional y ejercer un poder omnímodo hasta su caída en marzo de 1808; resultado de sus actos fue la enorme deuda contraída por el gobierno Español a cambio de la paz con

---

<sup>37</sup> Francisco de Saavedra a Francisco Javier de Lizana, Sevilla, 23 de enero, 1810, CEHM, Ind. XLI, carp. 11-24, dcto. 755.

Napoleón. La consecuencia de todo esto la señala Miguel Artola en su estudio sobre la hacienda del Antiguo Régimen,

Las necesidades financieras, incesantemente incrementadas en las tres últimas décadas del Antiguo Régimen, sometieron su sistema financiero a tales demandas que acabaron provocando, o, al menos, contribuyeron, en medida muy importante a la caída del régimen. Antes de que tal cosa sucediera se intentó desesperadamente satisfacer las exigencias de la política internacional sin cambiar las bases del sistema fiscal. El resultado de este empeño fue acumular una deuda capaz de consumir con sus intereses el total de las rentas de la corona.<sup>38</sup>

En estas circunstancias, y después de las abdicaciones de Bayona, asumió el poder la Junta Central, la cual "hizo cuantos esfuerzos pudo para restablecer el antiguo sistema de administración de la Real Hacienda". Así, por una parte quedaron establecidas en la península las diputaciones provinciales, encargadas de la ejecución de los negocios gubernamentales en el nivel local. En el ámbito administrativo-fiscal, la nueva organización pretendía sobre todo que el producto de las recaudaciones fuera a parar a una sola tesorería.<sup>39</sup> En este sentido, la Junta Central realizó esfuerzos para unir todas las tesorerías provinciales y coloniales a la tesorería general con el objeto de "dar receta y salida" de manera central y única a las cuentas del erario, también se preocupó por colocar en puestos

---

<sup>38</sup> ARTOLA, 1982, p. 329.

<sup>39</sup> Las diputaciones provinciales españolas estaban formadas por un capitán general, un intendente y cierto número de vocales dependiendo del número de partidos, BENSON, 1955, pp. 11-12.

clave a individuos de reconocida lealtad a esta corporación.<sup>40</sup>

Una vez que la Junta Central se trasladó a Sevilla en diciembre de 1809, ésta intentó reformar la situación del erario peninsular; sin embargo, en parte por el avance de las tropas napoleónicas, poco pudo realizar en vista de que sólo contaba con las contribuciones de Sevilla y Cádiz así como con los fondos provenientes de América. El resto de los ingresos generados en las provincias aún no ocupadas nunca llegó a la tesorería central, pues "todos los ... recogidos por las juntas supremas fueron distribuidos por ellas y consagrados a la defensa de la patria".<sup>41</sup> Por lo tanto, en términos de la administración de los fondos reales ordinarios, la Junta Central sólo contaba con los provenientes de América y los correspondientes a las ciudades inmediatas a su asiento.

Y aun los fondos provenientes del Nuevo Mundo vieron interrumpido su flujo durante los años de 1808 y 1809. Causa de ello fue la suspensión de la ley de Consolidación inmediatamente después de la crisis de 1808, hecho que obligó a la Junta Central a recurrir al expediente de las recaudaciones y donativos especiales que rindió buenos frutos hasta la iniciación de las rebeliones coloniales.<sup>42</sup> Por otro lado, cabría preguntar por qué

---

<sup>40</sup> JOVELLANOS, 1858, p. 525.

<sup>41</sup> JOVELLANOS, 1858, p. 527.

<sup>42</sup> Timothy Anna afirma que en Nueva España la Ley de Consolidación se suspendió "por el pánico que se desencadenó en América a consecuencia de la caída de los Borbones en España". ANNA, 1986, pp. 87-88.

razón la Junta Central no podía recoger las contribuciones de las otras zonas no ocupadas por el invasor. La respuesta en parte tiene que ver con el vacío de poder resultante de las abdicaciones de Bayona. Si bien la administración peninsular era ejercida por la Junta Central, las provinciales, las de armamento y las locales, poco se podía hacer para ejercer una sola autoridad fiscal en el territorio aún libre. Esto debido a que la antigua administración quedó totalmente subordinada a la correspondiente junta local o provincial, de manera que la Junta Central, a pesar de los esfuerzos, poco tenía que decirle a las provincias en materia de recursos fiscales. Su constitución en septiembre de 1808 se llevó a cabo principalmente por la necesidad de unificar el esfuerzo bélico y por la conciencia de que era necesario mantener la unidad nacional.<sup>43</sup>

La Junta Central creó un organización administrativa que terminó siendo "un híbrido de antiguas y nuevas instituciones". Así, por ejemplo, el Consejo de Castilla mantuvo sus funciones como antes, hasta que en marzo de 1809 se fusionó a los de Indias, Hacienda y Ordenes para crear lo que oficialmente se conoció como Consejo y Tribunal Supremo de España e Indias (o Consejo Reunido).<sup>44</sup> Por otro lado, la Junta Central continuó con la tradición del Antiguo Régimen de las secretarías de estado y del despacho, y mantuvo la administración central como estaba en 1790

---

<sup>43</sup> ARTOLA, 1983, pp. 13-14.

<sup>44</sup> Francisco Xavier Venegas a los Tribunales y magistrados de Nueva España, México, 14 de febrero, 1811, CEHM, XLI-1, carpeta 11-24, documento 823; ARTOLA, 1983, p. 15.

(ver Gráfica 4) también formó, más como órganos de carácter consultivo que propiamente administrativo, las llamadas "Juntas auxiliares". Estos cuerpos se crearon ante el alud de opiniones que llegaron a la Junta después de que en mayo de 1809 ésta acordó la reunión de las Cortes. Por una parte, debido a la magnitud de sugerencias, se creó la Junta de Ordenación, que clasificaba la información y transfería las demandas a un grupo de juntas especializadas, de entre las que destacó, por elaborar el proyecto de constitución que la Central pensaba someter a las Cortes, la Junta de Legislación. Por otro lado, no fue ésta la única junta pues al parecer había en total seis: las de ordenación, medios y recursos, real hacienda y legislación, materias eclesiásticas, ceremonial de Cortes e instrucción pública.<sup>45</sup> Sobre las juntas auxiliares resulta sugerente la idea de que éstas preceden a lo que bajo el régimen parlamentario serían las comisiones.

Pero no obstante los cambios administrativos emprendidos por la Junta Central, la regla fue la confusión administrativa. Prueba de ello es el hecho de que entre marzo de 1808 y mayo de 1814 el ministerio de Estado estuvo a cargo de trece individuos, el de Justicia de nueve, el de Guerra de once, el de Marina de seis y el de Hacienda de quince.<sup>46</sup>

Dado el desorden administrativo que por aquellos meses

---

<sup>45</sup> Resulta un tanto difícil la descripción de las funciones de las Junta Auxiliares pues, según Miguel Artola, su actuación es "mal conocida por la pérdida de la mayor parte de la documentación". ARTOLA, 1979, pp. 163-164; ARTOLA, 1983, pp. 28-31, en particular, p. 30n.

<sup>46</sup> ANNA, 1986, p. 71.

prevalecía en la península, la Junta Central fracasó en buena parte de sus intentos por recabar ingresos fiscales, aunque ciertamente no carecía de ideas innovadoras. En noviembre de 1809, Sevilla, ciudad asiento de la Junta Central, quedó sin protección militar lo que significaba la pérdida de importantes recursos materiales entre los que se hallaban los almacenes de la fábrica de tabacos. Ante esta situación, la Central se vio obligada a recurrir a una serie de medidas extraordinarias que precisamente por la falta de una administración adecuada no rindieron mayores frutos. Una de ellas, aunque nunca llegó a aplicarse, fue la Contribución Extraordinaria de Guerra del 16 de enero de 1810, la cual fue el primer impuesto sobre la renta aplicado en España y posteriormente adoptado con sus modificaciones en Nueva España. Independientemente de la cuestión doctrinal detrás de este gravámen, su instrucción sugiere las dificultades administrativas para aplicar esta y otras contribuciones, no sólo en la península sino también en las colonias. La formación de una junta local que no sólo se encargara de la recaudación de los dineros sino también de evaluar la situación de los contribuyentes, si bien en este caso circunstancial, constituye una de las modificaciones fiscales más importantes de nuevo siglo.

En general, podríamos afirmar que la labor de la Junta Central, con todo y sus dificultades, fue la de sentar las bases para los cambios que llevarían a cabo las Cortes de Cádiz. Estas intentarán aplicarlos y en algunos casos fracasarán, pero dejarán huella en una nueva forma de administrar la fiscalidad española.

### 5.5. El influjo de la metrópoli después de 1808.

Al igual que en la Península, la Nueva España, después de no pocas dificultades y pleitos entre el virrey y el ayuntamiento de la ciudad de México, se organizó en diputaciones provinciales en respuesta al cambio ocurrido en la Península. Gracias a la relativa apertura política de las autoridades españolas, centralizadas a través de la Junta de Sevilla, cada una de las diputaciones novohispanas pudo elegir sus representantes ante los cuerpos centrales del debilitado imperio.

A pesar de la relativa apertura política de las autoridades peninsulares, podría decirse que la situación continuaba siendo más o menos la misma en las posesiones americanas. Desde el punto de vista administrativo, en 1808 Jovellanos apuntaba que las tesorerías americanas no recibían el mismo trato que el resto, de manera que no estaban comprendidas dentro del esquema general de reformas llevadas a cabo por la Junta Central. Por ejemplo, la real orden del 13 de octubre de 1808 estipulaba que todas las tesorerías y oficinas de cuenta y razón abriesen una nueva cuenta a partir del 25 de septiembre anterior y estableciesen su correspondencia con la tesorería mayor. La real orden fue circulada en todas las provincias, las cuales, empero, continuaron administrando sus fondos sin comunicárselo a la tesorería central.<sup>47</sup> Por otro lado,

---

<sup>47</sup> Se trata de una interpretación de lo que Jovellanos dice sobre el deseo de "reducir todas las tesorerías provinciales a una sola". Dado que las tesorerías novohispanas no eran consideradas "provinciales", el tratamiento que recibieron fue distinto al de las tesorerías peninsulares. JOVELLANOS, 1858, pp. 525-527; Cfr. Gaceta de México, México, 3 de agosto, 1808.

para el caso de la Nueva España, TePaske nos señala que por aquellos años, específicamente en 1809, la tesorería de la Nueva España colocó en la hacienda central peninsular la cantidad de 28 millones de pesos,<sup>48</sup> lo que lleva a concluir que, a diferencia de las tesorerías provinciales de la Península, la tesorería novohispana dependía y obedecía a la Junta Central, no recibía un tratamiento diferente al de años anteriores y, si las circunstancias lo permitían, remitía los fondos a la tesorería general. Prueba adicional de que las oficinas hacendísticas americanas recibían un tratamiento especial por parte de la Junta Central, o al menos así fue durante los primeros meses de su gestión, fue el hecho de que, cuando se trataba de préstamos para hacer frente a las urgencias de la defensa peninsular, éstos se repartían entre las provincias metropolitanas sin considerar a las novohispanas. Estas, por su parte, recibían un tratamiento particular pues, en lugar de que lo hiciera directamente la Junta Central, era el virrey el que se encargaba de solicitar el apoyo extraordinario a los habitantes de la Nueva España.<sup>49</sup> En fin, el hecho de que la Junta Central no tuviera autoridad fiscal sobre el resto de las juntas provinciales de la Península no significa que no la tuviera sobre la Real Hacienda de la Nueva España. Cabe repetir que, al menos en términos fiscales, la nueva situación política de la Península implicó poco cambio para el caso de la

---

<sup>48</sup> TEPASKE, 1991, p. 125.

<sup>49</sup> Cfr. Pedro Garibay a los habitantes de Nueva España, en HERNÁNDEZ Y DÁVALOS, 1877-1881, vol. 1, p. 608.

Nueva España; de ahí el peligro de formar una junta como lo proponía el ayuntamiento de la ciudad de México, pues era factible pensar que, al igual que sus contrapartes peninsulares, el erario novohispano se declarara prácticamente autónomo de la Junta Central. Así, gracias al levantamiento de Gabriel de Yermo, la Nueva España se mantuvo como un apoyo económico importante a las autoridades centrales de la Península.

No obstante que las reformas aplicadas por la Junta Central de Sevilla no tuvieron efectos sobre el aparato fiscal de Nueva España, ello no implica que éste no experimentara modificaciones; además, el tratamiento especial que recibían las colonias americanas tampoco implicaba que las reformas fueran innecesarias o que nadie se percatara de su necesidad. Por ejemplo, el 5 de mayo de 1808, el intendente de Guanajuato, Juan Antonio de Riaño, emitió un plan que proponía el arreglo de la Real Hacienda novohispana.<sup>50</sup> Este plan podría considerarse como una propuesta modernizadora previa a la que años después contemplarían las Cortes españolas reunidas en Cádiz, lo que nos habla de una organización hacendística capaz de modificarse para hacer frente a la lejanía del centro de decisiones. En primer término, Riaño propugnaba por la eliminación del derecho de "gracias al sacar" argumentando que ninguna ley debía obviarse, independientemente de que se pagara o no por ello. En segundo lugar, en su plan Riaño proponía la eliminación del derecho proveniente de los "oficios vendibles y

---

<sup>50</sup> "Plan de Juan Antonio de Riaño para el arreglo de la Real Hacienda", en HERNÁNDEZ Y DÁVALOS, 1877-1881, vol. 1, pp. 609-614.

renunciables", argumentando que "la fe pública, la defensa de los derechos municipales [y] el celo por la felicidad de las poblaciones de los vecindarios exigen personas de mayor mérito posible por su conducta, sus luces, y amor patriótico: luego deben escogerse y recaer en los más dignos."

Adicionalmente, el intendente de Guanajuato proponía la eliminación de la renta de los gallos, "porque promueve la ociosidad y el vicio", de las medias anatas, "porque el sueldo debe gozarse íntegro", y de los montepíos militar y de oficinas, "porque no se casan los empleados de la Real Hacienda mientras subsisten en la clase de subalternos".<sup>51</sup> Por otro lado, en la propuesta del intendente de Guanajuato se hallaban cuestiones que posteriormente habrían de ser discutidas por las Cortes de Cádiz. Primero, sugería que se evitara la acumulación de fondos excesivos en manos muertas y que les incluyera dentro del cobro de los arbitrios de los pueblos, y segundo la eliminación paulatina de las alcabalas y de los tributos, para la cual Riaño argumentaba:

...que todos los derechos de introducción se fundarán en las entradas y salidas del reino por mar y tierra, después los efectos serán conducidos libres de todo impuesto por todas las provincias: mas mientras este proyecto se realiza, es

---

<sup>51</sup> Todos los funcionarios del gobierno requerían permiso para casarse de un superior. Era éste un requisito para que los deudos de algún funcionario pudieran hacer uso del montepío que les correspondía. Desde el establecimiento de los montepíos, las autoridades virreinales se preocuparon más de cuidar el matrimonio de sus altos funcionarios; sin embargo, para los primeros años del siglo XIX "el virrey se entrometía en los planes matrimoniales de los empleados menores, a medida que la corona ejercía un control más estrecho sobre el matrimonio de todos los niveles de su administración". A este control excesivo se refiere Riaño en su escrito. CHANDLER, 1991, pp. 34-38.

necesario sustituir un equivalente de la alcabala y tributos. El primero, impolítico y muy oneroso por ser la sombra en pos del hombre en todos sus tratos, dificultando el comercio de las propiedades y por que causa un sinnúmero de molestias y puntos contenciosos entre los causantes y el real fisco; y el segundo absurdo, porque deprime las clases productivas y es contra la esencia de toda contribución que debe ser general.

Finalmente, para la administración de estos cambios, Riaño proponía que localmente se reunieran todas las rentas en una sola administración, de manera que fuera la misma persona la encargada de recaudar los impuestos sobre el tabaco, la pólvora, los naipes y el papel sellado.<sup>52</sup>

Dado el clima político imperante en la Península, la propuesta de Riaño fue ignorada, o al menos no tenemos evidencia de que se tomara en cuenta para las reformas aplicadas posteriormente por la Junta Central y las Cortes. Sin embargo, se lograron algunos avances aunque originados en la Península y con poca participación de los representantes ultramarinos. Por ejemplo, en el ámbito político, en abril de 1809 la Junta Central declaró que "los vastos y preciosos dominios que España posee en las Indias, no son propiamente colonias o factorías como las de otras naciones, sino una parte esencial e integrante de la monarquía española ... [y] deben tener representación inmediata ... y constituir parte de la Junta Central Gubernativa".<sup>53</sup> Así, es probable que esta apertura política aceptada por la Junta Central y las regencias permitiera que los representantes novohispanos participaran de las decisiones

---

<sup>52</sup> HERNÁNDEZ Y DÁVALOS, 1877-1881, vol. 1, p. 614.

<sup>53</sup> YÁÑEZ RUÍZ, 1958, vol. 1, 242.

económico-fiscales del imperio. Esta participación, empero, en ocasiones fue sólo marginal, tanto porque la Junta Central sólo permitía la asistencia de un diputado por virreinato,<sup>54</sup> como porque el correspondiente a la Nueva España, Miguel de Lardizábal, no tuvo necesidad de proponer reformas de fondo pues ninguna de las capitales provinciales había externado queja en contra de los oficiales reales de su localidad.<sup>55</sup> Durante el periodo de las Cortes, la representación de la Nueva España fue mayor, y con seguridad sus diputados hicieron oír su voz de manera preponderante. Es probable que esta participación en algunos casos tuviera que ver con la forma de administrar el erario colonial, lo que lleva a pensar que, de haber contado con el tiempo, las Cortes, al igual que los últimos borbones, habrían reformado nuevamente el quehacer fiscal del imperio. Sin embargo, por razones de índole política esto no se dio así. ¿Cuáles fueron entonces las reformas llevadas a cabo por la Junta Central y las Cortes de Cádiz en la Nueva España? Durante este periodo, los cambios fueron más de índole fiscal que administrativa, ello llevaría a pensar que aquélla necesariamente implicaba ésta; sin embargo, para el caso de los cambios fiscales se nota un deseo de que éstos no involucren un incremento en la administración: era pues necesario hacer uso de lo que se tenía para así maximizar la recaudación. Aún así, podemos afirmar que en los años inmediatamente posteriores al

---

<sup>54</sup> ALAMÁN, 1942, vol. 1, p. 272.

<sup>55</sup> El comentario se refiere a la situación electoral en la Nueva España; sin embargo bien puede generalizarse para el caso de los oficiales de la Real Hacienda. CUNIFF, 1966, p. 63.

establecimiento de la Junta Central como órgano rector de los destinos del imperio español, el aparato administrativo fiscal novohispano acusó un cambio importante, el cual, nuevamente, se originó más por los aspectos de la fiscalidad extraordinaria que por las reformas originadas en el seno de la Junta y las Cortes orientadas a "modernizar" la fiscalidad imperial. Los pocos cambios administrativos que se dieron después de 1808 y que tuvieron su origen en la nueva forma de pensar la fiscalidad de la Junta Central y las Cortes fueron los ocasionados por la relativa liberalización de la Real Hacienda. Estos, si bien con trasfondo político, también perseguían la modernización del real erario.

#### 5.5.1. La liberalización de la Real Hacienda novohispana. El fin de los tributos y los estancos.

Pocas contribuciones en la Nueva España podían considerarse más representativas de una fiscalidad de Antiguo Régimen como los tributos e ingresos relacionados con ellos. Quizá la característica principal de estos gravámenes radica en que fueron creados con fines específicos y temporales para posteriormente convertirse en ingresos permanentes de la corona española. Al respecto, José Miranda señala que desde los primeros años posteriores a la conquista se habían establecido, aparte del tributo, distintas cargas tanto civiles (para el mantenimiento de los funcionarios encargados de la administración de las comunidades indígenas y sus recursos) como religiosas (para el sostenimiento del clero y el

culto).<sup>56</sup> En cuanto al tributo en sí, éste gravamen podría considerarse como una contribución de vasallaje al rey, quizá siguiendo la idea feudal de que "algunos impuestos eran alternativa para el servicio militar".<sup>57</sup> Así, podríamos afirmar que el deseo de eliminar un gravamen como el tributo indígena es un indicador del resquebrajamiento de un sistema de gobierno y el surgimiento de otro.<sup>58</sup>

Con motivo de la reforma intencional de 1786 la responsabilidad de los gobernadores de indios se incrementó, lo que se tradujo en el empobrecimiento paulatino de estos funcionarios como consecuencia de las dificultades agrícolas de fines del XVIII y principios del XIX. Aunque estas catástrofes dieron como resultado la reducción de la población indígena, gracias a la Ordenanza de Intendentes la recaudación anual por concepto de tributos creció considerablemente durante los últimos años del siglo XVIII, resultado de que una parte del sueldo de los subdelegados dependía de los montos de esta contribución.<sup>59</sup> Años después, empero, en aquellos partidos en donde la recaudación fue escasa, las autoridades virreinales encontraron dificultades para contratar subdelegados. Por otro lado, y al menos para el caso de la intendencia de Oaxaca, la reforma de 1786 había significado el fin de los repartimientos lo que eliminaba el efecto coactivo de

---

<sup>56</sup> MIRANDA, 1952, p. 9.

<sup>57</sup> AMES Y RAPP, 1977, p. 174.

<sup>58</sup> AMES Y RAPP, 1977, p. 161.

<sup>59</sup> GIBSON, 1980, pp. 222-223; HAMNETT, 1976, pp. 100-101.

los alcaldes mayores sobre las actividades industriales de los indios y, consecuentemente, la capacidad de estos últimos para el pago de sus tributos.<sup>60</sup>

Así, desde la última década del siglo XVIII surgieron propuestas para la eliminación de los tributos indígenas. Quizá la más importante fue la que presentó en 1799 el obispo de Michoacán Manuel Abad y Queipo, en la que apuntaba las enormes diferencias económicas que existían en la Nueva España. En este respecto, las condiciones de los indios eran particularmente difíciles sobre todo por la imposibilidad de aprovechar sus tierras comunales, en parte debido a "la nueva forma de manejo que estableció el código de intendencias"; resultado de esto eran las condiciones de apatía, inercia e indiferencia en las que por aquellos años se hallaba este segmento de la población.<sup>61</sup> Las castas, continua Abad y Queipo, por su condición de tributarios estaban marcadas por la esclavitud "sin la posibilidad de borrarla con el tiempo, ni la mezcla de las razas en las generaciones sucesivas". Desde el punto de vista administrativo, Abad y Queipo señalaba que si bien la eliminación de los alcaldes mayores había resuelto muchos problemas de índole jurídica, pues en muchas ocasiones estos funcionarios habían actuado como juez y parte en materia comercial, la situación de los subdelegados había resultado peor, como lo indicaba el obispo en su escrito de 1799:

---

<sup>60</sup> HAMNETT, 1980, p. 128.

<sup>61</sup> ABAD Y QUEIPO, 1986, pp. 123-124.

como no se les asignó dotación alguna, el remedio resultó infinitamente más dañoso que el mal mismo. Si se atienden a los derechos arancelados entre gentes miserables que sólo contienden sobre crímenes, perecen necesariamente de hambre. Por necesidad deben prostituir sus empleos, estafar a los pobres y comerciar con los delitos.<sup>62</sup>

Ante esta situación, los intendentes tenían serias dificultades para encontrar individuos idóneos para las subdelegaciones. Por lo mismo, y para mejorar la situación de indios y castas, Abad y Queipo sugiere, entre otras cosas, la eliminación de los tributos y la inclusión de los indios dentro del cobro de los derechos de alcabala, pues con ello afirma que en menos de diez años se incrementaría en tres y hasta cuatro veces la recaudación total de la Real Hacienda.<sup>63</sup> Para ello, Abad y Queipo sugiere que no se eliminen los tributos sino hasta que las alcabalas compensen lo que se perdería de aquel gravamen; ello significaba que durante cinco años los contribuyentes tenían que pagar no sólo el tributo sino también la alcabala.

La propuesta de Abad y Queipo pasó desapercibida durante los primeros años del nuevo siglo, de manera que en 1805 la ratificó señalando implícitamente que las cargas que soportaban los indios y la poca libertad eran análogas; el señalamiento de Abad y Queipo, empero, sólo fue un comentario ya que el propósito de su escrito era señalar los perjuicios de la cédula de Consolidación de Vales Reales de diciembre de 1804.<sup>64</sup> Al parecer, Abad y Queipo tenía

---

<sup>62</sup> ABAD Y QUEIPO, 1986, p. 125.

<sup>63</sup> ABAD Y QUEIPO, 1986, p. 128.

<sup>64</sup> ABAD Y QUEIPO, 1987b, pp. 89.

otras preocupaciones que atender y fue por ello que en su representación a Godoy, y posteriormente a la Junta Central, no obstante haber realizado la más completa lista de "necesidades fiscales novohispanas" de la época, no hizo mención alguna de la necesidad de eliminar los tributos.<sup>65</sup> Y aunque en su escrito a Garibay en marzo de 1809 sugirió la exención de las castas tributarias que participaran en la formación de las milicias provinciales, esta sugerencia obedecía más a una medida extraordinaria que al deseo de modificar la regla tributaria, como lo señala el prelado de Michoacán:

Así pues, la masa del ejército se debe tomar de las clases tributarias que componen los cuatro cuartos de toda la población del reino, eligiendo los más aptos por sus calidades físicas y morales, libertándolos del tributo mientras sirvan y por toda la vida a los que sirvieren cuatro o seis años con honradez y subordinación.<sup>66</sup>

En su escrito a Garibay, Abad y Quiapo sugería la formación de un ejército de poco más de cuarenta mil hombres. Para ello, señalaba, la Real Hacienda de la Nueva España contaba con los medios suficientes para allegarse los recursos necesarios "sin dejar de auxiliar a la matriz en sus actuales angustias". Estos serían de carácter temporal y consistirían en el incremento de la alcabala y del precio del tabaco.<sup>67</sup> Tal parece, sin embargo, que con la real cédula del 12 de marzo de 1809 mediante la cual la

---

<sup>65</sup> ABAD Y QUEIPO, 1987c, pp. 108-109.

<sup>66</sup> ABAD Y QUEIPO, 1987d, p. 118, [el subrayado en mío]; cfr. ALAMÁN, 1942, vol. 1, pp. 275-276.

<sup>67</sup> ABAD Y QUEIPO, 1987d, pp. 119-120.

Junta Central solicitaba un préstamo de 20 millones de pesos, la propuesta que años antes había hecho Abad y Queipo sobre la eliminación de los tributos se le quedó temporalmente en el tintero pues sólo esperaba a que se organizara el nuevo sistema de contribuciones "en que actualmente se ocupa el gobierno".<sup>68</sup>

Por otro lado, algunos factores parecen indicar que a inicios de la primavera de 1810 el virrey Lizana no sólo no tenía la intención de eliminar los tributos, sino que se proponía incrementarlos. No tenemos evidencia sobre el origen de esta propuesta, el caso es que en marzo de 1810 Lizana solicitó al Tribunal de Cuentas un dictámen sobre la posibilidad de aumentar este gravamen. El tribunal respondió que, contrario a lo que años antes había propuesto el contador general de retasas, era imposible aumentar la tasa, pues ello llevaría a la reducción de la masa recaudada ante lo atractivo de la evasión. Por lo tanto, el tribunal proponía el aumento del número de contribuyentes a través de la eliminación de las exenciones por soltería,

Aumentar los tributos haciendo que se multiplique el número de los indios, negros y mulatos libres con ramo de industria que, facilitándoles y multiplicándoles los jornales, les proporcionen los matrimonios, que es el medio católico para que progresa la población, no tienen inconveniente en lo político y en las reglas de la Real Hacienda y trae el provecho de reanimar a las gentes, les infunde más amor al gobierno y se vigoriza la verdadera fuerza del Estado...<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> ABAD Y QUEIPO, 1987e, pp. 123-125.

<sup>69</sup> Real Tribunal y Audiencia de la Contaduría de Cuentas al Arzobispo Virrey, 27 de marzo, 1810, AGN, Tributos, vol. 43, exp. 9, f. 293. [Este documento fue publicado por REYES, 1977, pp. 42-43].

Así, el Tribunal de Cuentas no se opuso al aumento de los tributos y, consciente de los efectos políticos de incrementar la tasa, sugirió aumentar la base de contribución.

No tenemos evidencia de si la Junta Central escuchó las sugerencias que el obispo de Michoacán hizo sobre la eliminación de este gravamen, y ciertamente no hizo caso al dictamen del Tribunal de Cuentas, pues el 26 de mayo de 1810 la Junta Central del imperio expidió la real orden que señalaba:

... que se libere de tributo a todos los indios contribuyentes, con expresa prohibición a sus gobernadores indios, caciques y encomenderos, de que les exigan la menor cantidad de razón de tributos... <sup>70</sup>

Cuatro días después, el 30 de mayo, el obispo Abad y Queipo comunicaba a la regencia sobre la necesidad de que se eliminaran "para siempre y desde luego" los tributos personales, pues, según él, era éste un gravamen costoso para el contribuyente y poco remunerativo para la Real Hacienda. Asimismo, señalaba que esta propuesta la había realizado desde 1791 "pero ninguna medida liberal ha[bía] sido escuchada hasta ahora y parece que estaban reservadas todas para el gobierno sabio y luminoso de SM".<sup>71</sup>

Si atendemos a la afirmación de Abad y Queipo sobre los costos de este gravamen, la medida llevada a cabo por la Junta Central fue

---

<sup>70</sup> YÁÑEZ RUIZ, 1958, vol. 1, pp. 242-243; DUBLÁN Y LOZANO, 1876-1904, vol 1, p. 331.

<sup>71</sup> ABAD Y QUEIPO, 1987f, pp. 141-142. El documento al que hace referencia el obispo de Michoacán es el denominado "Estado moral y político en que se hallaba la población del virreinato de Nueva España en 1779". Ver ABAD Y QUEIPO, 1987a, pp. 60-73.

medianamente adecuada desde el punto de vista económico y administrativo. Por una parte, no eliminaba el problema del pago a los subdelegados y gobernadores indígenas, los cuales percibían el 5 y 1% de lo recaudado respectivamente, pues ahora su percepción provendría "del importe de tributos de las demás castas que no son indios" aunque la tasa se incrementaba para que estos funcionarios no vieran mermados sus ingresos, lo que iba en abierta contraposición al dictamen que meses antes había hecho el Tribunal de Cuentas.<sup>72</sup> Por otro lado, si bien la medida eliminaba parte del costoso trámite del levantamiento quinquenal de la matrícula de tributarios y disminuía considerablemente el personal de la Contaduría General de Retasas, no facilitaba las cosas. De acuerdo con el Estado General de Tributos y Tributarios de 1805, de los poco más de tres millones de contribuyentes en la Nueva España, dos y medio pertenecían a la clase "indios de pueblo, laboríos y vagos", lo que sin duda implicaba un ahorro sustancial de dinero y esfuerzo fiscal.<sup>73</sup> Sin embargo, la Real Orden del 26 de mayo de 1810 sólo eliminaba el tributo, lo que significaba que, debido a las otras cargas (medio real de ministros y medio real de hospital), el trabajo administrativo, y consecuentemente los costos, seguía siendo considerable para el contador general de retasas, los subdelegados, gobernadores, corregidores y alcaldes

---

<sup>72</sup> YÁÑEZ RUIZ, 1958, vol. 1, p. 242.

<sup>73</sup> La Contaduría General de Retasas a José de Iturrigaray, México, 5 de diciembre, 1805, en AGN, Tributos, vol. 43, exp. 9, ff. 271-293. [También en REYES, 1977, pp. 3-42].

mayores.<sup>74</sup>

El decreto de la eliminación del tributo llegó a la Nueva España en el verano de 1810; sin embargo, no se aplicó inmediatamente pues la Audiencia Gobernadora lo detuvo para esperar la llegada del virrey Venegas.<sup>75</sup> La fecha de la publicación del bando de abolición de tributos es un tanto imprecisa; por una parte, Alamán señala el 5 de octubre de 1810, mientras que Hernández y Dávalos marca el 13 de diciembre de ese año. En cualquier caso, el bando estipulaba que la cobranza de este gravamen se haría hasta el 31 de agosto anterior, por lo que se continuarían cobrando los adeudos por este concepto hasta esa fecha. Asimismo, el bando indicaba que continuarían cobrándose las otras contribuciones a los indígenas: los medios reales de ministros y hospital así como el real y medio de bienes de comunidad para los padrones de los párrocos.<sup>76</sup>

El movimiento insurgente iniciado en septiembre de 1810 llevó a las autoridades centrales del imperio a hacer todo lo posible por nulificar las causas del malestar político. En este ámbito, en febrero de 1811 las Cortes decidieron que los derechos de los americanos eran iguales a los de los españoles; en cuestión administrativa, por otro lado, las Cortes autorizaron que los

---

<sup>74</sup> De acuerdo con el artículo 137 de la Ordenanza de Intendentes, estos funcionarios eran los encargados de recaudar el real que debían pagar los indios por concepto de ministros y hospital. ORDENANZA DE INTENDENTES, 1984, pp. 163-164.

<sup>75</sup> HAMNETT, 1971, p. 190.

<sup>76</sup> HERNÁNDEZ Y DÁVALOS, 1877-1881, vol. 2, p. 299.

americanos tuvieran la misma opción que los españoles europeos para todo tipo de empleos.<sup>77</sup> En el aspecto económico, las Cortes concedieron a los españoles americanos el derecho de "sembrar y cultivar cuanto la naturaleza y el arte les proporciones en aquellos climas", mientras que en el aspecto fiscal el nuevo parlamento llevó a cabo un programa de liberalización, con el afán de fomentar las actividades económicas que con el de apaciguar el descontento político. El 13 de marzo de 1811, por ejemplo, extendió a las castas la exención del tributo del 26 de mayo anterior, al mes siguiente, el 26 de abril, se concedió total libertad para el buceo de la perla así como de la pesca de la ballena, la nutria y el lobo marino "en todos los dominios de las Indias".<sup>78</sup> Posteriormente, el 17 de enero de 1812, quedaron eliminados los estancos menores de cordobanes, alumbre, plomo y estaño; en este caso, el argumento de las Cortes para su eliminación fue que "además de producir muy poco a la Hacienda Pública, son gravosos a la industria y minería de sus habitantes, y que su producto se reemplazará sobradamente con los derechos que devengue el libre comercio de estos mismos ramos".<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> YÁÑEZ RUIZ, 1958, vol. 1, pp. 245-246.

<sup>78</sup> YÁÑEZ RUIZ, 1958, vol 1, pp. 247-248.

<sup>79</sup> YÁÑEZ RUIZ, 1958, vol. 1, p. 250.

### 5.5.2. Otras reformas fiscales.

Es probable que el propósito de las autoridades centrales al reformar en parte el sistema fiscal novohispano haya sido el de modernizarlo. Sin embargo, para ello no sólo era necesario eliminar, siquiera paulatinamente, los estancos y aquellas contribuciones que gravaban la actividad económica, sino que también se debía buscar la equidad en la aplicación de las cargas fiscales. En este sentido, la eliminación de los tributos a los indios obedecía más al deseo de incorporarlos a la masa de contribuyentes que a un sentimiento paternalista. Así, la Junta Central primero y las Cortes de Cádiz después emprendieron un programa para uniformar las cargas fiscales en la Vieja y en la Nueva España.<sup>80</sup>

Por una parte, como una medida de carácter político que seguramente tuvo un trasfondo económico, en enero de 1810 se confiscaron los bienes del duque de Terranova, descendiente de Hernán Cortés, y del marqués de Branciforte. La primera de estas "jurisdicciones privilegiadas" (como las llama Alamán para distinguirlas de las intendencias que también eran privilegiadas,

---

<sup>80</sup> Las ideas de las autoridades centrales del imperio, sobre todo de las Cortes de Cádiz, parecen originarse en la síntesis que sobre el pensamiento económico de la época hizo Adam Smith. En este respecto, Smith establecía cuatro principios para juzgar la propuesta de una nueva contribución. Debía ser justa en su incidencia y que no se recargara más en unos grupos que a otros. Debía ser fácilmente comprensible y evaluable, uniforme en su aplicación y barata en su administración. Sobre todo debía rendir ingresos adecuados. WEBBER Y WILDAVSKY, 1986, p. 302.

sólo que "en favor del fisco" <sup>81)</sup> contaba con sus propios caudales depositados en las tesorerías de la Real Hacienda, y administraba sus propias instituciones independientemente de las virreinales; los funcionarios principales estaban exentos del pago de media anata y la Ordenanza de Intendentes, aunque preveía su eliminación, poco hizo por eliminar este "señoría jurisdiccional".<sup>82</sup> El 23 de enero de 1810, el presidente de la Junta Central, Francisco de Saavedra, comunicaba al virrey de Nueva España sobre la necesidad de secuestrar los bienes del marqués del Valle debido a que había aceptado ser embajador en París de Murat, rey de Nápoles. Para ello, el arzobispo virrey Lizana encargó al intendente de Oaxaca, José María Lasso, que se ocupara de los ingresos de este privilegio, como lo comunicaba Saavedra a Lizana:

Que por lo que respecta al entero y recaudación de cuantas rentas forman el patrimonio y sustancia del marquesado del Valle y a su ulterior manejo, sin entenderse que en el día se hace novedad, se correspondan todos los deudores contribuyentes, enfiteutas, administradores, arrendatarios y demás con el señor intendente...quien... dispondrá y en todo evento consultará siempre con V.E.I. lo que en el particular conceptúe más oportuno, a fin de que sobre todo reciba su superior determinación.<sup>83</sup>

De que el objeto final de la medida confiscatoria era económico queda poca duda pues, como lo señala Lucas Alamán, se echó mano de los caudales que no pertenecían al Duque de Terranova y sí a otras

---

<sup>81</sup> ALAMÁN, 1942, vol. 1, p. 62.

<sup>82</sup> GARCIA MARTINEZ, 1969, pp. 117, 124, 129.

<sup>83</sup> Francisco Xavier Lizana a los ministros de la Tesorería General, México, 25 de enero, 1810, CEHM, XLI, carp. 11-24, dcto. 755.

corporaciones, tales como el Hospital de Jesús, las cajas de comunidad de los pueblos del marquesado "y hasta los depósitos de sueldos de los empleados de la casa".<sup>84</sup>

Otra de las manifestaciones de que las autoridades del imperio deseaban eliminar las jurisdicciones privilegiadas con el fin de hacerse de recursos frescos, y así tener la posibilidad posterior de poder gravar un mayor número de aspectos de la vida económica, fue la eliminación de los tribunales de la inquisición. El decreto de la regencia expedido el 23 de febrero de 1813 señalaba que al no haber tribunales quedarían vacantes muchos bienes de todo tipo que "pertenecen a la nación desde el día en que fueron suprimidos estos tribunales en la misma forma como le pertenecían a esta corporación".<sup>85</sup>

En cuanto a las medidas reformistas de la administración pública, es evidente que la supresión de los privilegios debió haber implicado un incremento en el número de empleados del erario novohispano.<sup>86</sup> Si bien es cierta esta afirmación, tal parece que el aumento no fue del todo sustancial. Al respecto, cabe señalar

---

<sup>84</sup> Ciertamente, Alamán no es la fuente más objetiva para asuntos relacionados con el marquesado del Valle, ya que años después sería su administrador. Aquí sólo tratamos de mostrar que la medida era de carácter económico y no tanto político, por lo que pensamos que la mera afirmación de don Lucas lleva algo de verdad. ALAMÁN, 1942, vol. 1, p. 286.

<sup>85</sup> Decreto de la Regencia del reino, Sevilla, 23 de febrero, 1813, CEHM, XLI-1, carp. 13-24, dcto. 916.

<sup>86</sup> Al menos en los referente a figuras fiscales, su número sí se aumentó como consecuencia de la eliminación de algunos privilegios. Por ejemplo, las cartas cuentas correspondientes a los años entre 1811 y 1816 consignan una partida denominada "secuestro bienes del duque de Monteleone". TEPASKE Y KLEIN, 1986-1988.

que tanto la eliminación del tribunal de la inquisición como la confiscación de los bienes del duque de Terranova no implicaron un aumento de las funciones o cargos administrativos. Por una parte, hemos visto cómo, para el caso de los bienes del descendiente de Cortés, fue el intendente de Oaxaca el que debió hacerse cargo de ellos; por otro lado, con motivo de la supresión de los tribunales de la inquisición, el decreto del 23 de febrero señalaba:

...el gobierno, sin crear para ello nuevas oficinas, encargará a los intendentes de las provincias donda haya habido establecido tribunal de la inquisición y en las que no hubiere intendente, al empleado principal de la hacienda pública, que ocupen y tomen posesión a nombre de la nación de los expresados bienes.<sup>87</sup>

Pero no obstante la aclaración del decreto, los antiguos empleados de la inquisición continuarían percibiendo sus salarios, sólo que quedaban sujetos a los mismos pagos que realizaba el resto de los empleados públicos,<sup>88</sup> lo que si bien implicaba una ampliación del número de contribuyentes inscritos al erario novohispano, también conllevaba un mayor número de empleados que laboraba en esta institución.

---

<sup>87</sup> Decreto de la Regencia, Sevilla, 23 de febrero, 1813, CEHM, XLI-1, carp. 13-24, dcto. 916.

<sup>88</sup> Decreto de la Regencia, Sevilla, 23 de febrero, 1813, CEHM, XLI-1, carp. 13-24, dcto. 916.

## CAPÍTULO 6

EL CAMBIO ADMINISTRATIVO IMPUESTO  
POR LAS CONTRIBUCIONES EXTRAORDINARIAS. 1808-1814

A través de los años previos al periodo que nos compete, los contribuyentes novohispanos debieron financiar las necesidades de la metrópoli con fuertes préstamos y donativos, forzosos y gratuitos, que pasado el tiempo se convertían en parte de la fiscalidad ordinaria del espacio colonial. Después de 1810 empero, la situación acusó un cambio, pues a partir de entonces fue necesario que la Nueva España financiara no sólo el esfuerzo bélico de la Península sino también el que comenzaba a manifestarse hacia el interior de virreinato.

Durante los gobiernos de la Junta Central y de las Cortes de Cádiz se crearon algunos impuestos extraordinarios que a la vez que llevaban consigo una nueva forma de pensar con respecto a la fiscalidad, también con el tiempo pasaron a formar parte de las contribuciones ordinarias. En el aspecto administrativo, y al igual que lo que sucedió en la Península a finales del siglo anterior con la formación de la Junta de Amortización, nuevamente vemos un deseo de hacer uso de lo que ya se tenía para no incurrir en gastos que restarían efectividad a la nueva contribución.<sup>89</sup> Se dio también,

---

<sup>89</sup> En 1798 el Secretario de Hacienda, Francisco de Saavedra, creó una junta para examinar el estado del erario peninsular y los medios para atender los gastos. Dicha Junta estaba formada por Francisco Cabarrús, Cayetano Soler, Manuel Sixto Espinosa, Felipe Canga Argüelles, el director de los Cinco Gremios y "otros Expertos en temas financieros". Esta Junta fue la que sugirió la creación de la Caja de Amortización y Descuento de Vales Reales. TEDDE DE LORCA, 1987, p. 173.

por otro lado, una mayor utilización del esfuerzo de los particulares, sobre todo en lo que concierne a la recaudación de préstamos y donativos; en este sentido, la hacienda pública novohispana de esos años mantenía un rasgo típico del antiguo régimen: la inhabilidad del gobierno para administrar por sí solo todas las contribuciones. Por supuesto, este rasgo en parte obedecía a las circunstancias de guerra interna que hacían difícil que se mantuvieran totalmente integradas las tareas fiscales del erario novohispano

Cuando hablamos de "fiscalidad extraordinaria" por lo general nos referimos a todas aquellas medidas llevadas a cabo por el fisco para allegarse recursos sin acudir a las contribuciones tradicionales y así restaurar su equilibrio financiero.<sup>90</sup> Dentro de este concepto entrarían los préstamos (y en general todo tipo de créditos), donativos, transferencias entre ramos de ingreso fiscal, etcétera.

Para el caso del periodo comprendido entre 1808 y 1814, incluiremos dentro del concepto "fiscalidad extraordinaria", además de las anteriores, todas aquellas contribuciones que fueron creadas con el objeto de incrementar los ingresos del erario novohispano. Cabe agregar un último concepto que si bien era cobrado en especie, no por ello dejaba de ser una contribución; nos referimos a los suministros que los pueblos hacían a los ejércitos, aspecto que, aunque no es objeto de este estudio, tuvo efectos políticos importantes sobre la independencia de la colonia. El hecho de que

---

<sup>90</sup> Cfr. ARTOLA, 1982, pp. 368-369.

incluyamos los nuevos impuestos dentro de la fiscalidad extraordinaria radica principalmente en que el argumento para establecerlos fue el de atender a las necesidades bélicas por las que atravesaban el imperio y la colonia.

#### 6.1. La Caja de Consolidación novohispana: 1804.

De acuerdo con un trabajo reciente sobre los préstamos de la colonia a la Península durante los meses posteriores a marzo de 1808, fue durante las primeras dos décadas del siglo XIX cuando se hizo costumbre recurrir a los préstamos y donativos para financiar el estado de guerra que vivía el mundo hispano. Pero para 1808, la "costumbre" de solicitar donativos gratuitos empezaba a preocupar a los contribuyentes quienes "requerían, ya, a cambio, algo más tangible que simples gracias".<sup>91</sup>

Durante la gestión de Iturrigaray el erario novohispano tenía fuertes compromisos tanto internos como de gastos militares situados en otras partes del imperio. Por otro lado, en esos años las necesidades de la Península crecían, sobre todo a partir de los últimos meses de 1804, ante una serie de epidemias y la declaración de guerra a Inglaterra. En vista de que la comunicación entre la vieja y la Nueva España se había interrumpido por la guerra, aquélla tuvo que girar en contra de las cajas de ésta. Así, entre finales de 1804 e inicios de 1808 la Nueva España se vio obligada a pagar más de 21 millones de pesos. ¿Cómo pudo Iturrigaray hacer frente a estos compromisos, además de los ya tradicionales gastos

---

<sup>91</sup> VEGA, 1990, p. 910, 913.

internos y situados?

Por una parte, se cuidó el adecuado abastecimiento de los insumos básicos para la producción de las actividades más lucrativas de la Real Hacienda. Tal fue el caso del papel para la producción de puros y cigarros, proveniente de la Península, y del azogue para el beneficio de la plata, proveniente de Almadén y Alemania.<sup>92</sup> Por otro lado, las actividades mineras fueron protegidas a través de la liberación de una serie de cargas fiscales; esta exención, sin embargo, por lo general fue concedida de manera selectiva, de acuerdo con los negocios particulares del virrey.<sup>93</sup>

En cuestión de medios de financiamiento extraordinario, durante el gobierno de Iturrigaray se aplicaron varias medidas coordinadas entre sí. El 26 de diciembre de 1804 se expidió la Real Cédula de Consolidación de Vales Reales la cual, aparte del criterio recaudador, buscaba hacer de la iglesia el mayor contribuyente del virreinato. Esta "exacción"<sup>94</sup> sobre las propiedades y los capitales prestados por la iglesia a los particulares venía acompañada de otras dos con el objeto de que de ellas salieran los pagos por concepto de intereses y

---

<sup>92</sup> REAL DÍAZ Y HEREDIA HERRERA, 1972, pp. 249, 253.

<sup>93</sup> REAL DÍAZ Y HEREDIA HERRERA, 1972, p. 256.

<sup>94</sup> La Ley de Consolidación de Vales Reales de diciembre de 1804 se basaba en el texto de una ley similar emitida en España en 1798. La ley en sí no contemplaba un impuesto, sino que más bien estipulaba que la iglesia debía vender sus propiedades; en los territorios americanos se agregaba que las deudas al clero debían pagarse y consolidarse. LAVRIN, 1973, p. 27.

amortización.<sup>95</sup> Estas consistían en la aplicación de un impuesto temporal de 0.5% sobre todos los caudales en plata y oro, incluidas las alhajas, que salieran de las Indias para España, así como un gravamen de 1.5% a todos los productos que entraran o salieran de la Nueva España en barcos neutrales.<sup>96</sup>

En el aspecto administrativo, la Real Cédula de Consolidación de Vales Reales trastocó la rutina a la que estaban acostumbrados los funcionarios de la Real Hacienda novohispana. Por una parte, la Real Instrucción que acompañaba al decreto, fechada en noviembre de 1804, estipulaba la creación de una Junta Superior de Consolidación de Vales Reales, la cual tenía la conformación expuesta en el Gráfica 14. La Junta de Consolidación dependía de la Comisión Gubernativa de Consolidación formada en España; cada diócesis del virreinato tenía a su vez la obligación de formar una junta similar denominada "junta subalterna". La obligación de estos cuerpos era la de "averiguar prolija y prontamente y tomar razón de todas las obras pías y capellanías, aunque sean colectivas o gentilicias, que hubiere en su distrito y de los bienes raíces, censos y capitales que de cualquier modo les pertenezcan".<sup>97</sup>

A cargo del diputado de la Junta se encontraba un organismo que se denominaba Caja de Consolidación. Esta oficina sólo existía de nombre pues los caudales provenientes del préstamo que la

---

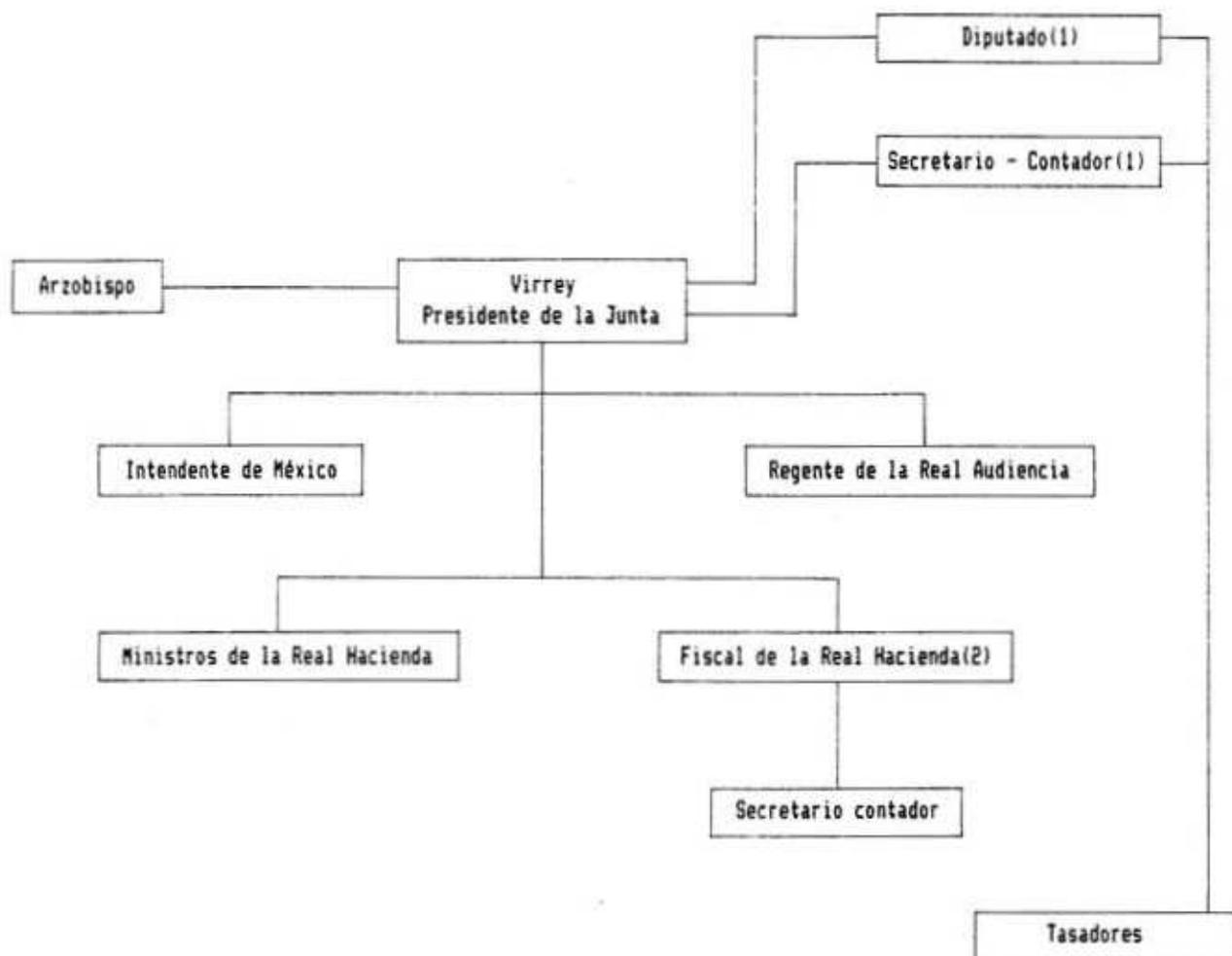
<sup>95</sup> ARTOLA, 1982, p. 456.

<sup>96</sup> REAL DÍAZ Y HEREDIA HERRERA, 1972, p. 257.

<sup>97</sup> José de Iturrigaray a los ministros de la Tesorería General de Ejército y Real Hacienda, AGN, Consolidación, vol. 1, exp. 1, f. 4.

GRAFICA 14

JUNTA SUPERIOR DE CONSOLIDACION DE VALES REALES(\*)



(\*) La jerarquización de los puestos se hizo conforme a las remuneraciones de cada uno.

(1) Tanto el Diputado como el Secretario Contador, percibían más que el virrey, eran nombrados por el rey y gozaban de los mismos honores que los ministros de la Real Hacienda.

(2) El fiscal de Real Hacienda era el único que recibía un sueldo fijo por formar parte de la Junta, el resto percibía una proporción de lo recaudado.

FUENTE: AGN, Consolidación, Vol. 1, exps. 1,5, ff.3,11,12,66-67.

iglesia debía hacer a la corona eran depositados en las tesorerías provinciales, para posteriormente ser remitidos a la Tesorería General de Ejército y Real Hacienda. Sin embargo, los ministros de la real hacienda sólo recibían el dinero, sin siquiera poder rendir reporte de ellos, como lo señala un decreto emitido al respecto en enero de 1805:

Las cajas reales, lo ministros de Real Hacienda de Indias y sus tribunales de cuentas nada tienen que ver con las de estos ramos, pues aunque allí se depositen sus valores, sólo el diputado principal [el de la Junta] ha de dar razón de ellos a la comisión, con quien privativamente debe entenderse.<sup>98</sup>

Por su parte, de acuerdo con el mismo decreto, la Caja de Consolidación sólo se encargaba de registrar a los acreedores del rey,

Los capitales de las ventas...y todos los que se hallaren existentes o produzcan las rendiciones de censos y demás enajenaciones se reconocerán en la Caja de Consolidación a favor de la obra pía, para pagarle sus intereses según estuvieren corrientes en la provincia.<sup>99</sup>

Así la situación, varios años después, en octubre de 1809<sup>100</sup> el tesorero general de ejército y Real Hacienda se quejaba por los

---

<sup>98</sup> José de Iturrigaray a los ministros de la Tesorería General, México, 9 de octubre, 1809, AGN, Consolidación, vol. 1, exp. 1, f.10.

<sup>99</sup> José de Iturrigaray a los ministros de la Tesorería General, México, 9 de octubre, 1809, AGN, Consolidación, vol. 1, exp. 1, f.9, [el subrayado es mío].

<sup>100</sup> Los asuntos de la Junta de Consolidación se dieron por terminados en abril de 1809; sin embargo la verdadera terminación de este organismo "duró buena parte de 1810 y 1811". LAVRIN, 1973, p. 44.

problemas que surgían de tener que pagar los réditos en distintas oficinas de la Real Hacienda. El ministro señalaba que, mientras las parroquias, conventos, comunidades, colegios, archicofradías, etcétera cobraban en las administraciones de la renta del tabaco, las capellanías, patronatos y memorias de misa necesariamente lo hacían en la tesorería más cercana a su domicilio: situación que causaba enormes dificultades y fraudes. Por lo mismo, el tesorero general de la Nueva España sugería que las tesorerías entregaran el dinero de los réditos, cualquiera que fuera su origen, a los Juzgados de Capellanías y que éstos se encargaran de pagarle a los acreedores de la Real Hacienda.<sup>101</sup> Al parecer, esta medida, la de aligerar un poco las múltiples labores de las tesorerías, no fue aceptada, principalmente porque al dar inicio la lucha insurgente buena parte de estos réditos se destinaron a otros fines.<sup>102</sup>

No sólo el pago de réditos resultantes de la cédula de consolidación aumentó el trabajo de los funcionarios de la Real Hacienda (aunque cabe repetir que ciertamente el Tribunal de Cuentas nada tenía que ver con las cuentas del ramo de consolidación), sino que también aumentó por el lado de los ingresos. Por ejemplo, la Real Cédula de Consolidación de diciembre de 1804 creó un impuesto denominado "nuevo noveno" el cual, junto con otros ramos menores, pasó a formar parte de las cuentas de consolidación, las cuales a pesar de que formalmente debían ser

---

<sup>101</sup> AGN, Consolidación, vol. 1., exp. 5, ff 66-67; exp. 6, f. 109.

<sup>102</sup> LAVRIN, 1973, pp. 45-46.

llevadas por el diputado de la Junta de Consolidación, en la realidad eran los ministros de la Real Hacienda los que terminarón encargándose de ellas.<sup>103</sup> En 1809 el diputado de la Junta señaló a los ministros de la Real Hacienda lo siguiente:

Desde luego conviene [el diputado] en que no hay real orden alguna que cometa a esta junta [la de consolidación] la recaudación de dichos ramos, pero juzgo que por ser consignados a la Caja de Consolidación debería llevarse su cuenta en la de obras pías, sin embargo de estar cometido su manejo a la junta superior.<sup>104</sup>

De manera que ni siquiera el diputado de la junta superior deseaba hacerse cargo de esos ramos, pues sin duda implicaba una buena cantidad de trabajo.

#### 6.2. Las contribuciones especiales: 1808-1814.

Refiriéndose a las actividades de la Secretaría del Virreinato, Linda Arnold señala que a partir del inicio de la revolución de independencia el personal de esta oficina tuvo que trabajar "más allá de su capacidad".<sup>105</sup> Cabe agregar que lo mismo sucedió con los empleados de la Real Hacienda, sobre todo a partir de 1809 con motivo de la cargada de préstamos y contribuciones extraordinarias que se aplicaron sobre el virreinato novohispano con el objeto de "sostener la guerra contra el invasor de la Madre

---

<sup>103</sup> Estos ramos eran: anualidades, indulto apostólico, subsidio eclesiástico, bienes libres de temporalidades, contribución temporal y el aumento de la limosna de bulas de Santa Cruzada. AGN, Consolidación, vol. 1, exp. 20, ff. 298-303.

<sup>104</sup> AGN, Consolidación, vol. 1, exp. 21, f. 321.

<sup>105</sup> ARNOLD, 1991, p. 77.

Patria, el enemigo de la Humanidad, Napoleón".<sup>106</sup>

No sólo aumentó el trabajo de los funcionarios de la Real Hacienda sino que se hizo todavía más confuso con motivo de la gran cantidad de impuestos, préstamos y donativos extraordinarios que, generales o específicos, exigían de toda la destreza de los empleados del erario novohispano. Sobre lo confuso de la fiscalidad de estos tiempos, en un estudio que trata el crédito de los primeros años de la guerra de independencia, Josefa Vega comenta:

Todo ello compone un panorama que muy posiblemente era, para la burocracia virreinal, casi tan caótico como lo es ahora para nosotros, cuando tratamos de desentrañar a cuál de las infinitas suscripciones, donativos gratuitos o préstamos patrióticos iba dirigida cada aportación.<sup>107</sup>

El comentario anterior refleja no sólo el desorden que se introdujo al erario novohispano por los créditos solicitados durante los años de las guerras de independencia mexicana y española, sino también que continuaba la costumbre (o quizá ésta debió continuar ante lo urgente de las necesidades y la falta de una propuesta concreta de reforma) de destinar ingresos a gastos específicos. Así, durante esos años, y en particular después de 1810, se solicitaron contribuciones especiales, algunas de carácter general y otras con destino específico. Las contribuciones de carácter general (impuestos, préstamos, donativos) eran cobradas con el fin de sostener la "obstinada y heroica defensa de la nación española por su religión, por su legítimo soberano y por su

---

<sup>106</sup> Citado en: VEGA, 1990, p. 911.

<sup>107</sup> VEGA, 1990, p. 912.

independencia contra el mayor de los tiranos". Las contribuciones específicas se originaban de varias formas: del celo de los novohispanos por defender la causa de los peninsulares; del deseo de algún grupo económico o social del virreinato por pertrechar algún cuerpo militar de la Península; del hecho de que se hallaran en Veracruz uno o más navíos ingleses destinados a la Península, y, en última instancia y después de septiembre de 1810, de las necesidades particulares de la defensa de la Ciudad de México.<sup>108</sup>

#### 6.2.1. El socorro a la Península: el segundo semestre de 1808.

Fue en los meses de junio y julio de 1808 cuando la Nueva España recibió las noticias de que Godoy había caído, Carlos IV había abdicado en favor de su hijo y Napoleón había designado a Jacques Murat, duque de Berg, lugarteniente del imperio.<sup>109</sup> No tardaron en aparecer los ofrecimientos unilaterales de dinero para restaurar en el trono a los monarcas españoles. El 21 de julio de 1808, apenas una semana después de que se recibieran noticias de las abdicaciones de Bayona, el síndico procurador del común de la ciudad de México, comunicaba al virrey Iturrigaray:

...suplico a V.A. en nombre del Primer Pueblo de América solicite por la vía de la negociación secreta con la nación inglesa el rescate de nuestro soberano, ofrézcanse seis millones de pesos al comandante de la fortaleza donde se halle ... y ofrézcanse además a esta nación [Inglaterra] otros seis millones de pesos pagaderos en Veracruz.<sup>110</sup>

---

<sup>108</sup> VEGA, 1990. pp. 911-912.

<sup>109</sup> SUGAWARA, 1985, pp. 8-10.

<sup>110</sup> HERNÁNDEZ Y DÁVALOS, 1877-1881, vol. 1, p. 489.

Aunque ciertamente la ciudad de México no contaba con doce millones de pesos así nada más, e incluso es probable que la propuesta del síndico de la capital tuviera que ver con el hecho entonces conocido de que la Real Hacienda había acumulado en sus arcas una fuerte cantidad de dinero contante debido a la inseguridad provocada por la guerra contra Inglaterra,<sup>111</sup> la propuesta muestra el deseo de las corporaciones novohispanas por hacer todo lo posible por recaudar el dinero necesario para la defensa de la monarquía. No cabe duda, sin embargo, que el esfuerzo para el apoyo a la Península requería de la participación directa de la Real Hacienda la cual con seguridad, al igual que otros cuerpos gubernamentales, se hallaba sin saber qué hacer ante las noticias de que el imperio se había quedado sin rey. El mismo día 21 de julio la Audiencia (de la cual formaba parte el fiscal de la Real Hacienda) definió la situación en lo general, como lo apuntó Lucas Alamán:

Tratando de otros puntos relativos al grave negocio que a todos ocupaba, el acuerdo propuso al virrey comunicase a todos los demás virreyes, gobernadores y autoridades civiles y eclesiásticas de toda la América e islas Filipinas la resolución en que la Nueva España estaba de sostener los derechos de la casa de Borbón, por lo que interesaba que todos procediesen con uniformidad.<sup>112</sup>

Si bien el virrey Iturrigaray respondió que haría caso a la

---

<sup>111</sup> Alaman, señala que a inicios de octubre de 1808 había acumulados en la tesorería de México 14.5 millones de pesos. ALAMÁN, 1942, vol. 1, p. 211.

<sup>112</sup> ALAMÁN, 1942, vol. 1, p. 165.

reconocer a ninguna como superior a las demás, el momento político que vivía la Nueva España exigía que se redujeran algunas contribuciones, sobre todo aquellas que más afectaban al pueblo bajo. Así, pocos días después del golpe de Gabriel de Yermo, éste solicitó a la Audiencia la reducción del gravamen sobre el aguardiente de caña, el cese del cobro de la anualidad establecida sobre los beneficios eclesiásticos "porque recayendo sobre sujetos pobres, era para ellos muy gravosa y de poco producto para el erario", y la suspensión por igual motivo del cobro del 15% sobre capitales destinados a la fundación de capellanías. Al respecto, el fiscal de Real Hacienda sugirió que se presentase la solicitud ante la Junta pues la consideraba "muy justa y fundada".<sup>116</sup>

Pero las necesidades financieras del imperio continuaban. Pocos días después de la caída de Iturrigaray, de nuevo llegaron de España solicitudes de caudales reales "y cuantos puedan adquirirse por donativos patrióticos de los cuerpos, comunidades, prelados y particulares".<sup>117</sup> Ante estas solicitudes, firmadas por Francisco de Saavedra, presidente de la Junta Suprema, el nuevo virrey, Pedro de Garibay, solicitó fondos para el socorro a la Península: pedía a los novohispanos que hicieran acopio de sus riquezas, se deshicieran de lo superfluo y formaran asociaciones, cuerpos, gremios, etcétera para que cada uno de ellos ofreciera sus frutos y producciones. El virrey apuntaba que los ingresos provenientes de estas medidas serían depositados en las arcas del tesoro público

---

<sup>116</sup> ALAMÁN, 1942, vol. 1, pp. 236-237.

<sup>117</sup> Gaceta de México, México, 1 de octubre, 1808.

para remitirse a España; con ello quedó de manifiesto el deseo de que la fiscalidad extraordinaria de aquellos años fuera administrada por el aparato más organizado (y probablemente eficiente) del virreinato de esos años: la Real Hacienda.<sup>118</sup> El resultado de esta medida fue el envío, en los barcos "San Justo", "Melpomene" y "Diamante", de nueve millones de pesos: la primera remesa de dinero de la Nueva España a la Península en guerra. Irónicamente, con ella iba Iturrigaray.<sup>119</sup>

#### 6.2.2. Una fallida reforma fiscal y las realidades de la fiscalidad extraordinaria: 1809.

No obstante la caída de Iturrigaray, la situación política del virreinato continuaba siendo difícil, lo que exigía medidas fiscales extraordinarias para paliar la situación. De entre éstas destaca la terminación de los efectos de la real cédula del 26 de diciembre de 1804. En realidad, si atendemos a las afirmaciones de Lucas Alamán, la medida sólo implicó el cambio administrativo de la contribución, pues ésta "quedó vigente en cuanto a que no se pudiesen hacer nuevas imposiciones sino en la caja de consolidación". Como habíamos visto, el entero de este gravamen se realizaba en las tesorerías general y provinciales de la Real Hacienda, lo que para todo efecto práctico significaba la suspensión absoluta del impuesto.<sup>120</sup>

---

<sup>118</sup> HERNÁNDEZ Y DÁVALOS, 1877-1881, vol. 1, p. 608.

<sup>119</sup> Gaceta de México, México, 29 de octubre, 1808; REAL DÍAZ Y HEREDIA HERRERA, 1972, pp. 325-326.

<sup>120</sup> ALAMÁN, 1942, vol. 1, 268.

Una vez resuelto el problema sobre en quién recaía la autoridad del imperio,<sup>121</sup> la Junta Central anunció que modificaría la situación del erario con el objeto de hacerlo más eficiente. Al menos así lo indicaba en La Gaceta de México de inicios de 1809,

[La Suprema Junta Central] tomará un conocimiento exacto de la deuda pública y del producto de las rentas anuales, celará sobre la distribución de estas rentas, establecerá una perfecta economía en todos los ramos de administración, cortará de raíz todos los abusos introducidos en ella por el antiguo gobierno, suprimirá sucesivamente el sinnúmero de empleos inútiles y no necesarios, simplificando en cuanto sea posible el sistema de rentas y se valdrá para su dirección de hombres celosos, activos y buenos patriotas.

En cuanto a las deudas, la Junta Central reconoció todas y cada una de ellas declarando que en todos los créditos y cuentas que hubiere en contra de la Real Hacienda realizaría una revisión para "purificarlos antes que consentirlos y pasar por ellos".<sup>122</sup>

Ciertamente se trataba de un ambicioso proyecto de reforma administrativo-fiscal que, al menos desde el punto de vista formal, en parte realizó la propia Junta y en parte las Cortes reunidas en Cádiz a partir de septiembre del año siguiente. Así, en febrero de 1809 la Junta Central reglamentó sobre el otorgamiento de empleos civiles y militares "propio del régimen anterior", con lo cual esperaba que las oficinas de la administración imperial fueran

---

<sup>121</sup> En diciembre de 1808, la Junta Central envió un oficio al Consejo de Hacienda en donde le indicaba que todos los asuntos de gobierno y administración serían resueltos por aquélla "como depositaria de la autoridad soberana de nuestro amado rey hasta que le consigamos ver restablecido en todo su poder". Gaceta de México, México, 24 de diciembre, 1808.

<sup>122</sup> Gaceta de México, México, 25 de enero, 1809.

ocupadas por los hombres más capacitados para ello.<sup>123</sup> Pocos meses después, devolvió la jurisdicción coactiva a los oficiales de la Real Hacienda que la Ordenanza de diciembre de 1786 había concedido a los intendentes y a los subdelegados.<sup>124</sup>

Al parecer, durante los primeros meses del mandato de Pedro Garibay, en la Nueva España los donativos y préstamos fueron principalmente de carácter voluntario, originados del patriotismo de algunos criollos y peninsulares del virreinato. Por ejemplo, en octubre de 1808, Antonio de Bassoco, regidor y síndico del ayuntamiento de la ciudad de México, cedió el sueldo que obtenía como capitán de la milicia en Toluca. Por otro lado, los donativos provenientes del común eran recolectados no sólo por los funcionarios de la Real Hacienda sino también por la iglesia que en esta ocasión actuó como "apoyo" a las tareas de la administración fiscal virreinal, Así, por ejemplo, en diciembre de 1808 el cura párroco de Tula comunicaba al virrey,

El superior decreto de VE del último noviembre en que previene al subdelegado de este partido se asocie conmigo en la colectación del piadoso donativo y que formando yo las listas de contribuyentes, remita las cantidades que se colecten a mi ilustrísimo prelado, me ha presentado ocasión de acreditar mi respeto a las órdenes de VE...<sup>125</sup>

La afirmación del párroco de Tula revela no sólo su

---

<sup>123</sup> Gaceta de México, México, 4 de febrero, 1809.

<sup>124</sup> Francisco de Saavedra a los ministros de Real Hacienda de las Cajas Generales de México, Sevilla, 12 de abril, 1809, CEHM, I-2, carp. 9-38, dcto. 677.

<sup>125</sup> Manuel Avila a Pedro Garibay, Tula, 22 de diciembre, 1808, AGN, Donativos y préstamos, vol. 2, exp. 45.

participación en la colecta de los donativos sino la de las cajas diocesanas para el acopio del producto. Podría, empero, existir alguna confusión sobre este último aspecto; durante el gobierno de Pedro Garibay, mediante el decreto del 1 de noviembre de 1808, se dispuso que el depósito de los caudales donados a la corona y en cuya recaudación participaban los curas párrocos (o los priores de los conventos), fuera realizado en las cajas diocesanas para después remitirse a las tesorerías provinciales y de ahí a la tesorería general.<sup>126</sup> Lo mismo sucedió durante el gobierno de Lizana: de ahí la confusión, pues podría pensarse que esto se realizaba no tanto por un decreto sino por ser este último también arzobispo de la Nueva España.<sup>127</sup>

Una variante de la práctica de hacer partícipe a la iglesia de la recaudación extraordinaria fue la utilización que la Real Hacienda hizo de los fondos acumulados en las cajas de comunidad. De hecho, fue precisamente gracias a la iglesia por lo que este tipo de donativos no requirió de una "solicitud" expresa por parte de las autoridades virreinales. Si bien parecería que se trataba de un donativo que se originaba del patriotismo de los pueblos, no era así. En realidad, la "solicitud" la realizaba el cura párroco del pueblo quien "pastoreaba" a las comunidades indígenas para que

---

<sup>126</sup> Cfr. Manuel Ignacio González del Campillo, a Pedro de Garibay, Puebla, 19 de junio, 1809, AGN, Donativos y préstamos, vol. 2, exp. 50.

<sup>127</sup> De hecho, la secretaría de cámara durante el gobierno de Lizana era también secretaría arzobispal. Francisco Xavier Lizana al intendente de México, México, 5 de julio, 1809, AGN, Donativos y préstamos, vol. 2, exp. 41.

"pusieran a disposición de la corona sus ya muy mermadas cajas de comunidad".<sup>128</sup>

El mecanismo de transferencia de las cajas de comunidad a la Real Hacienda era relativamente sencillo y similar en todos los casos. Por ejemplo, en septiembre de 1809 el justicia encargado del pueblo de Tepejí de la Seda comunicaba al intendente de Puebla:

...el gobernador, república y todo el común de naturales de esta cabecera, acordaron en su cabildo y me respondieron todos unánimes que de su buena voluntad libre y espontánea ofrecen a SM... sin el interés de rédito alguno y en calidad de préstamo todo el dinero que exista por fondo en la arca de su comunidad desde el año pasado de 1793... debida constancia el correspondiente recibo o escritura de la cantidad que exista en dicha arca.<sup>129</sup>

Pocos días después, el intendente comunicaba sobre el donativo al virrey Lizana, quien inmediatamente solicitó la asesoría de los ministros de la tesorería general de ejército y real hacienda.<sup>130</sup> Estos señalaron al virrey el procedimiento correcto que debía seguirse: era necesario que los ministros de la tesorería de Puebla indicaran cuánto dinero había en ésta correspondiente a la caja de comunidad del pueblo de Tepejí de la Seda; con este informe, el intendente debía consultar al fiscal protector de indios quien

---

<sup>128</sup> VEGA, 1990, p. 914.

<sup>129</sup> El justicia de Tepejí de la Seda al Conde de la Cadena, Tepejí de la Seda, 29 de septiembre, 1809, AGN, Donativos y préstamos, vol.3, exp 1.

<sup>130</sup> El Conde de la Cadena a Francisco Xavier Lizana, Puebla, 9 de octubre, 1809, AGN, Donativos y préstamos, vol. 3, exp. 1.

dictaminaría si procedía o no el donativo.<sup>131</sup> Pocos días después, los ministros de la caja poblana comunicaban al intendente sobre lo que en efectivo y en cuentas a su favor tenía la caja de la comunidad de Tepejí de la Seda.<sup>132</sup> Simultáneamente, el fiscal protector de indios informaba al virrey que la comunidad de Tepejí de la Seda en efecto se hallaba en posibilidades de desembolsar esa cantidad aunque, señalaba, también debía consultarse el caso a la Junta Superior de Propios. Esta, formada por el virrey, el arzobispo, el regente de la Audiencia, el fiscal de la Real Hacienda y un miembro del tribunal de cuentas dictaminó lo siguiente:

Se aceptan los [caudales] que de sus bienes de comunidad existentes en las cajas generales de Real Hacienda de Puebla ha ofrecido a SM en calidad de préstamo la república de naturales de Tepejí de la Seda, participése esta providencia al señor intendente de aquella provincia para que la comunique a los ministros de dichas cajas a fin de que se otrogue a la citada república escritura de devolverle dicha cantidad luego que lo permitan las urgencias del estado.<sup>133</sup>

El asunto terminaba con un agradecimiento del virrey al pueblo de indios y al cura párroco.

### 6.2.3. El préstamo patriótico urgente de agosto de 1809.

---

<sup>131</sup> Los ministros de la Tesorería General a Francisco Xavier Lizana, al conde de la Cadena y a los ministros de la Tesorería de Puebla, México, 12 de octubre, 1809, AGN, Donativos y préstamos, vol. 3, exp. 1.

<sup>132</sup> Los ministros de la Tesorería de Puebla al Conde de la Cadena, Puebla, 24 de octubre, 1809, AGN, Donativos y préstamos vol. 3, exp. 1.

<sup>133</sup> El contador de propios a Francisco Xavier Lizana, México, 3 de noviembre, 1809, AGN, Donativos y préstamos, vol. 3, exp. 1.

De acuerdo con el estudio realizado por Antonio García-Baquero sobre la remesas recibidas por la Depositaria de Indias, en el año de 1809, gracias a la alianza celebrada entre España e Inglaterra los caudales provenientes de América experimentaron en ese año un incremento espectacular. De éste, más de la mitad se originaron en la Nueva España, lo que en parte muestra el esfuerzo recaudador del virreinato.<sup>134</sup> En parte, pues ya se habían solicitado apoyos a los habitantes del virreinato desde el año anterior, además de que con motivo de la guerra contra Inglaterra las cajas reales novohispanas contaban con caudales acumulados; ambos factores, junto con las tareas de recaudación extraordinaria emprendidas en 1809, explican el incremento en las remesas a la Península.<sup>135</sup>

Es probable que con motivo del relativo optimismo que se dio en la Península a finales de 1808 e inicios de 1809 como resultado del triunfo en Bailén, a mediados de marzo de este último año las autoridades de la Junta Central decidieran solicitar un préstamo con el fin de continuar con el esfuerzo bélico en contra del invasor. Así, a mediados de marzo de 1809 el ministro de hacienda Francisco de Saavedra envió al virrey Garibay la real orden que

---

<sup>134</sup> GARCÍA-BAQUERO, 1972, p. 195. Timothy Anna señala que fue precisamente en 1809 cuando "las recaudaciones provenientes de América constituyeron en total más de un tercio superior a los más cuantiosos ingresos...que se hubieran obtenido en cualquier tiempo durante las dos décadas anteriores". ANNA, 1986, p. 89.

<sup>135</sup> Sobre la acumulación de estos caudales en la Nueva España, tanto Lucas Alamán como el padre Mier señalan que para finales de 1808 había catorce millones de pesos en las cajas reales. ALAMÁN, 1942, vol. 1, p. 267; MIER, 1986, vol. 1, p. 105.

contenía el llamado "préstamo patriótico urgente".<sup>136</sup> Esta orden nos permite inferir sobre la disminuida autoridad de la Junta Central que prácticamente dejaba todas las decisiones en manos del virrey de la Nueva España y sólo se limitaba a solicitar "los prontos y mayores socorros posibles que necesita la nación". Así, se le concedía al virrey la facultad de decidir cuáles rentas reales serían hipotecadas para el pago del préstamo y cuál sería el interés que se pagaría (5 o 6 por ciento anual). La real orden, sin embargo, no dejaba todo en manos del virrey; en el aspecto administrativo aclaraba que "los documentos o cartas de crédito que se darán a los capitalistas por sus respectivos ministros, serán pagados religiosamente en todas las reales tesorerías en el momento en que los exhiban para su cobro."<sup>137</sup>

Aunque la real orden fue expedida el 12 de marzo de 1809, y en esos momentos no parece que hubiera retrasos en el transporte de la correspondencia gracias a la alianza con Inglaterra, no fue sino hasta el 5 de agosto de ese año cuando el arzobispo virrey Lizana publicó el bando de la real orden. Aunque no hallamos testimonio sobre la razón de la tardanza (y tal parece que a nadie le ha preocupado), sospechamos que se intentó programar los préstamos de manera que no se aplicaran simultáneamente sobre las corporaciones y habitantes de la Nueva España. Primeramente, tal parece que, sin necesidad de recurrir a la promulgación del préstamo patriótico

---

<sup>136</sup> HAMNETT, 1980, p. 71, n.26.

<sup>137</sup> Bando de Francisco Xavier Lizana, México, 5 de agosto, 1809, AGN, Donativos y préstamos, vol. 3, exp. 2, [el subrayado es mío].

urgente, para junio de 1809 Garibay contaba con aproximadamente cinco millones para enviar a España, o al menos así se lo comunicaba al consulado de México,

Se espera lleguen a Veracruz dos navíos de guerra que deben volver a la Península a la mayor brevedad, conduciendo caudales para socorro de sus muchas necesidades, y teniendo resuelto se registren en cada navío de dos millones y medio a tres lo comunico a usted para que dé este aviso por medio de rotulones.<sup>138</sup>

Por otro lado, sin aún haber emprendido la solicitud del préstamo urgente, a principios de julio Garibay recibió una nueva orden del ministro de hacienda en la cual se le instruía sobre la necesidad de "conducir al Inglaterra la cantidad de pesos fuertes ..para el acopio y pago de letras contra la tesorería [de Nueva España] del referido gobierno británico".<sup>139</sup> Pocos días después llegó a Veracruz el primer agente del gobierno británico aceptado en Nueva España. En vista de que en esos días, específicamente el 22 de julio, hubo cambio de virrey, fue con Lizana con quien Alexander Cochrane-Johnstone entabló pláticas para "recibir 3 millones de pesos que Inglaterra había prestado a España en los primeros meses de la alianza y con un permiso de exportación de plata con destino a la tesorería inglesa".<sup>140</sup> Nuevamente vemos cómo la Junta Central perdía el control sobre las finanzas del imperio y dejaba en manos de las autoridades virreinales el pago

---

<sup>138</sup> Gaceta de México, México, 24 de junio, 1809.

<sup>139</sup> Gaceta de México, México, 12 de julio, 1809.

<sup>140</sup> JIMÉNEZ CODINACH, 1991, p. 139.

directo a Gran Bretaña de las deudas peninsulares: precisamente lo opuesto de lo que Gálvez había buscado con la reforma intencional.

Francisco Xavier Lizana, arzobispo y virrey de Nueva España promulgó el préstamo patriótico urgente el 5 de agosto de 1809. Gracias a la enorme libertad que la Junta Central le concedió para aplicar el préstamo, Lizana autorizó al tribunal de minería y a los consulados de México, Veracruz y Guadalajara a

... que soliciten por todos los medios posibles cuantas cantidades puedan proporcionar a réditos bajo la segura hipoteca de la renta del tabaco ...y en las demás del erario en general, con el premio sin ejemplar del 6% cada año, otorgando las correspondientes escrituras por el término de cinco... y a fin de facilitar generalmente la exhibición de los caudales que se quieran franquear por vía de préstamo y la cómoda percepción de sus respectivos réditos, autorizo también a los ministros de Real Hacienda de las cajas foráneas para que reciban caudales, otorguen escrituras y paguen dichos réditos en la misma forma que los citados tribunales de los consulados y de minería...<sup>141</sup>

Los resultados administrativos del bando de Lizana resultan interesantes por dos razones. Primeramente, como lo muestran tanto la orden venida de España como las disposiciones aplicadas por el virrey, se delegó a las cajas provinciales una función que anteriormente sólo correspondía a la Tesorería General de Ejército y Real Hacienda: la de emitir papeles de deuda interna. Además, otorgar esta misma facultad a los tribunales de minería y consulados sugiere otro tipo de fuerza centrífuga la cual obedecía más a cuestiones políticas que económicas o administrativas. En

---

<sup>141</sup> Bando de Francisco Xavier Lizana, México, 5 de agosto, 1809, AGN, Donativos y préstamos, vol. 3, exp. 2, [el subrayado es mío].

segundo lugar, la solicitud del préstamo fue comunicada a los subdelgados, con lo cual el virrey se brincaba la autoridad de los intendentes. Esta actitud se reflejó también en la facultad concedida a los ministros de las tesorerías provinciales; en particular las de las provincias internas, las cuales, por su lejanía del asiento intendencial, podían decidir a discreción sin la constante vigilancia del intendente, y mucho más a partir de que el virrey les formalizó este poder discrecional.

A manera de ejemplo, valga el caso del préstamo de 50 mil pesos otorgado a la corona por el obispo del Nuevo Reino de León. El dinero por este concepto lo había depositado el prelado en la tesorería de Saltillo (creada en 1794) a cambio de una escritura de préstamo que, según el intendente de San Luis Potosí, era nula. El obispo escribió al virrey comunicándole el incidente y sugiriéndole que autorizara a la caja de Saltillo "por el beneficio que resulta a los prestamistas y al estado".<sup>142</sup> Lizana turnó el asunto a la Tesorería General de Ejército y Real Hacienda ordenando que se le expidiera la escritura al obispo y se le enviara por medio del consulado. Los ministros de la tesorería así lo hicieron; sin embargo señalaron al virrey lo siguiente:

...en virtud del bando en que se autoriza a los ministros de las cajas principales y foráneas para otorgar escrituras de préstamos e hipotecar las rentas [sírvasse] V.E.I. declarar que el ministro tesorero de la caja de Saltillo tiene la propia

---

<sup>142</sup> El obispo del Nuevo Reyno de León a Francisco Xavier Lizana, Monterrey, 23 de octubre, 1809, AGN, Donativos y préstamos, vol. 3, exp. 3.

facultad y comisión para cuantos enteros allí se ejecuten.<sup>143</sup>

Con lo cual quedó de manifiesta la poca autoridad del intendente de San Luis Potosí sobre el tesorero de Saltillo.

El préstamo patriótico urgente de agosto de 1809 rindió un total de 1'821,000 pesos.<sup>144</sup> En cuanto al dinero que habría de llevarse el agente inglés Cochrane-Johnstone, Lucas Alamán señala que Lizana solicitó un adelanto a algunas corporaciones y particulares de tres millones de pesos reembolsables con los primeros ingresos en las cajas reales; al respecto, el autor agrega que estos fondos se obtuvieron con prontitud gracias a las fuertes aportaciones que en poco tiempo hicieron los hombres más acaudalados del virreinato. Asimismo, Alamán señala que "el reintegro de estas sumas comenzó a hacerse aun antes del tiempo ofrecido, y desde el 6 de septiembre de aquel año se publicó aviso para que ocurriesen a recibirlas los que no quisiesen dejarlas a rédito."<sup>145</sup> Fue quizá por esto último por lo que no se recaudó con la velocidad suficiente el dinero solicitado para el préstamo patriótico urgente. Así, para inicios de diciembre de ese mismo año el virrey Lizana tuvo que solicitar un nuevo préstamo, esta vez de carácter gratuito, para el cual propuso la formación de "juntas de vecinos pudientes de esta capital que en ocasiones semejantes se

---

<sup>143</sup> Los ministros de la Tesorería General de Ejército y Real Hacienda a Francisco Xavier Lizana, México, 14 de noviembre, 1809, AGN, Donativos y préstamos, vol. 3, exp. 3.

<sup>144</sup> HAMNETT, 1980, p. 71, n.26.

<sup>145</sup> ALAMÁN, 1942, vol. 1, pp. 284-285.

han distinguido con su generosidad y patriotismo". Al parecer, la solicitud de Lizana consistió en un "préstamo puente" mientras se reunían en la caja matriz los caudales provenientes del préstamo patriótico urgente.<sup>146</sup>

Aunque no era nueva, la tendencia de utilizar a los consulados para la colecta de préstamos era una modalidad que, independientemente de los fines políticos, tenía por objeto hacer más rápida la recaudación. No obstante que Artola considera a esta práctica como "una fórmula ecléctica que no hace más que cambiar al encargado del cobro sin incorporarle realmente"<sup>147</sup>, en la realidad, y para el caso de la Nueva España, sugiere alianzas políticas y, más importante, incapacidad de las autoridades virreinales para extraer por la vía administrativa propia los excedentes económicos del espacio colonial.

Los préstamos y donativos provenientes de las comunidades indígenas fueron, como ya hemos visto, una extracción forzosa disfrazada de voluntaria, gracias a la colaboración de la iglesia y de los funcionarios de la Real Hacienda. Por otro lado, para echar mano de los dineros en poder de los acaudalados novohispanos fue necesario contar con la ayuda de otras corporaciones poderosas, específicamente los tres consulados de la Nueva España. ¿Por qué los consulados? las razones principales, apunta Pedro Pérez Herrero, radicaban en que sus miembros tenían mayores posibilidades de hacerse de circulante. Por ejemplo, los comerciantes del

---

<sup>146</sup> Gaceta de México, México, 2 de diciembre, 1809.

<sup>147</sup> ARTOLA, 1982, p. 357.

consulado de México, al ver que a finales del siglo anterior se dispersaba en otras corporaciones mercantiles el beneficio monopólico del que gozaban, comenzaron a adquirir bienes raíces, los cuales hipotecaban a la iglesia a un interés del 5%; si la Real Hacienda pagaba el 6% sobre el préstamo patriótico urgente, había una clara ganancia económica.<sup>148</sup> Por otro lado, los comerciantes, debido a su actividad, poseían fuertes cantidades de dinero contante, como lo señala el mismo Pérez Herrero:

El nuevo sistema comercial obligaba a tener un stock monetario constante ya que en cualquier momento podía venir una embarcación. Por ello nunca se desprendieron de la moneda, emplearon en las transacciones internas otros medios de pago y se opusieron por todos los medios a que se fundaran otras casas de moneda en el interior del virreinato.<sup>149</sup>

#### 6.2.4. El préstamo de veinte millones de 1810.

La tendencia iniciada por Lizana de utilizar a los consulados para la colecta de los préstamos que tanto necesitaba la Península fue retomada por las autoridades peninsulares en enero de 1810 para hacer una nueva solicitud a los habitantes de la Nueva España, esta vez de mayores proporciones que las anteriores. El 10 de ese mes el marqués de la Hormazas, Secretario de Estado y del Despacho Universal de Hacienda, solicitó un préstamo por la cantidad de 20 millones de pesos por intercesión de los tres consulados de la Nueva España. Ello significaba que la operación sería dirigida y realizada por los comerciantes de México, Veracruz y Guadalajara,

---

<sup>148</sup> PÉREZ HERRERO, 1988, pp. 212-213.

<sup>149</sup> PÉREZ HERRERO, 1988, p. 215.

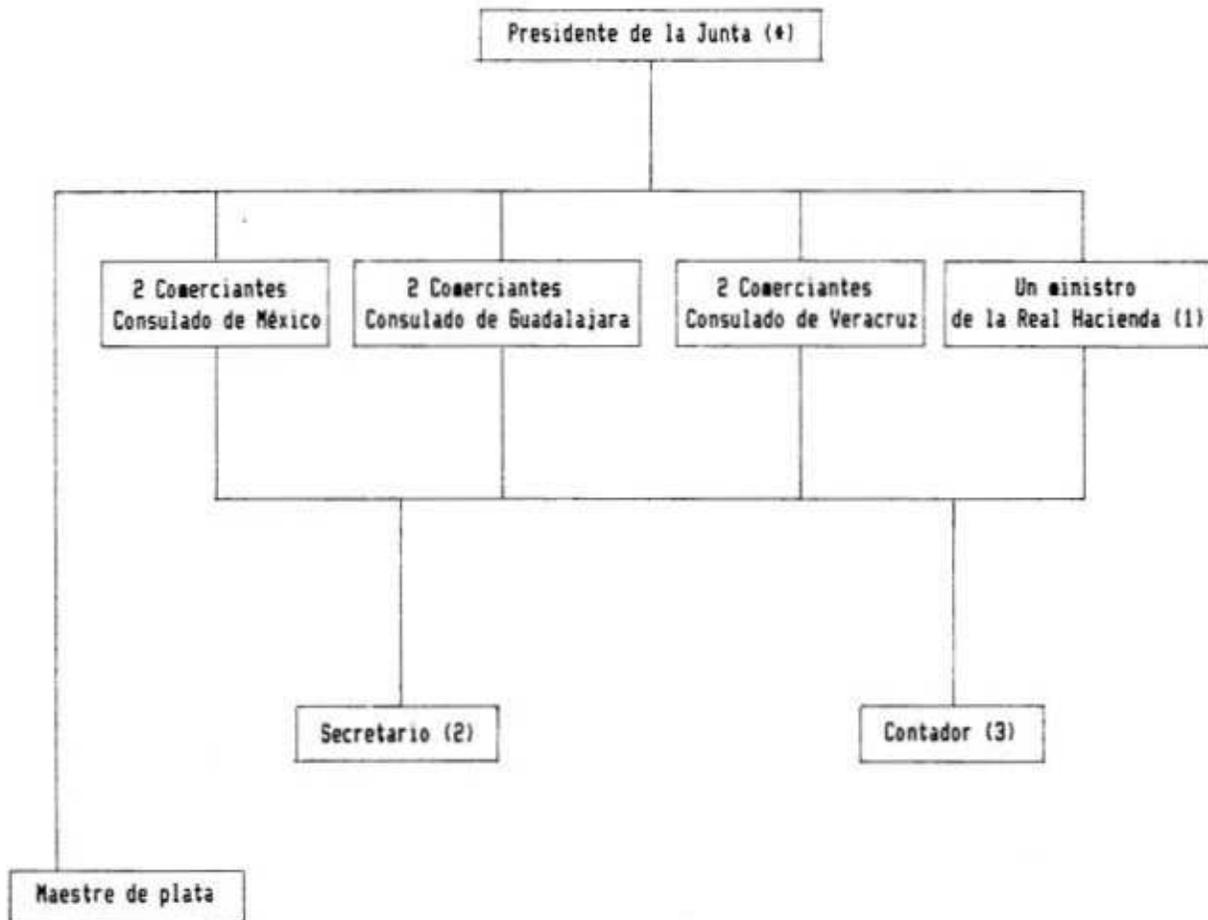
"tanto por los señalados servicios con que se ha[n] distinguido, como por la particular confianza que deberá tener todo ese reino de su rectitud en el desempeño de comisión tan honorífica como importante". Como queda descrito en la Gráfica 15, la junta propuesta estaría formada por seis individuos, dos por consulado, y un ministro de la Real Hacienda designado por el virrey quien era presidente de la junta. El ministro de Real Hacienda, de acuerdo con la real orden, percibiría un aumento de sueldo por el desempeño de sus labores en la junta. Igualmente, recibirían salario el secretario y el contador de la junta, mas no los comerciantes integrantes pues "la votación del comercio recaerá en sujetos que posean suficientes riquezas". En el caso de que fuera necesario llegar a una decisión, ésta se sometería a votación en donde los seis comisionados por el comercio tenían un voto cada uno, el ministro de Real Hacienda otro y el virrey otro "dos en caso de igualdad en la votación".

Desde el punto de vista fiscal, las prerrogativas de la junta eran enormes pues tenía poder para decidir cuál renta se hipotecaría para la redención de los capitales. La renta elegida, señala la real orden, continuaría con su propia administración, con la excepción de que,

...deseando S.M al mismo tiempo asegurar la confianza de los prestamistas sobre la más recta administración de la hipoteca que se les cede para la seguridad de sus capitales y premios, concede a la junta la facultad de intervenir y tomar cuenta y razón de quien corresponda en cualquier caso que lo estime conveniente a los intereses de los prestamistas que representa.

GRAFICA 15

JUNTA DEL PRESTAMO PATRIOTICO DE LOS 20 MILLONES  
(enero 10, 1810)



(\*) Ocupado por el regente de la Audiencia Gobernadora a partir del 18 de mayo de 1810.

(1) Encomendado al Contador de las Cajas de Guadalajara.

(2) Encomendado al Secretario del Consulado de Veracruz.

(3) Encomendado al Oficial Mayor de la Secretaría de Cámara del virreinato.

La real orden también concedía a la junta la facultad para determinar los réditos que se pagarían así como la calendarización de los pagos. Por último, si así lo estimaba conveniente para el pago oportuno del préstamo, la junta podía determinar cualquier gravamen temporal sobre los productos de importación y exportación. Si aplicaba este gravamen extraordinario y temporal tenía el derecho de nombrar para su cobro, cuenta y razón a los recaudadores necesarios en cada una de las aduanas. En lo referente al resto de la administración fiscal novohispana, la real orden de marzo de 1808 estipulaba que debía vigilar el buen funcionamiento de la junta.<sup>150</sup>

El propósito de la Junta Central al solicitar un préstamo de estas magnitudes era la difícil situación por la que en esos meses atravesaba la Península. Después de la "breve explosión de optimismo" surgida en España durante la última parte del verano de 1809 por las victorias logradas en el occidente peninsular, la desastrosa derrota en Ocaña en noviembre deterioró considerablemente la moral española del sur, pues a partir entonces, "el camino de Andalucía estaba prácticamente abierto a los franceses".<sup>151</sup> Las tropas napoleónicas invadieron el sur peninsular obligando a la Junta Central a desplazarse a la isla de León en el puerto de Cádiz. Pero este organismo había perdido la confianza de la población; "bajo estas circunstancias, sólo restaba

---

<sup>150</sup> Bando de la Real Audiencia Gobernadora, México, 29 de mayo, 1810, CEHM, XLI, -1. carp. 11-24, dcto. 767.

<sup>151</sup> LOVETT, 1975, pp. 324-325.

hacer una cosa, entregar el poder a otro órgano gobernante que preparara el camino para la labor de las Cortes", las cuales habían sido convocadas a reunirse en mayo del año anterior.<sup>152</sup>

En estas condiciones era necesario recaudar el préstamo lo más pronto posible. Así, "para evitar más demoras, [la junta] tuvo que solicitar a los vecinos de la Nueva España que entregaran en el consulado de su distrito voluntariamente sus pertenencias de oro y plata labrada o las cantidades de numerario que dispusiesen, prometiéndoles un 8% y 6% de premio anual respectivamente".<sup>153</sup> Pero tanto los réditos como el principal debían pagarse y los consulados no tenían la intención de hacerlo. Así, en el reglamento del préstamo quedaron estipuladas las formas como se recaudarían de los contribuyentes el interés y el principal de la deuda, con lo cual "se hizo pagar al consumidor la gallardía de aquellos cuerpos".<sup>154</sup>

No obstante los pocos testimonios que existen sobre los resultados del préstamo, podemos afirmar que, de haberse aplicado cabalmente, el cambio administrativo habría sido de importancia. Si atendemos al decreto original que permitía a los consulados nombrar a los recaudadores, tesoreros y contadores en el caso de que se establecieran nuevos gravámenes, la aplicación de contribuciones

---

<sup>152</sup> LOVETT, 1975, p. 327.

<sup>153</sup> VEGA, 1990, pp. 921-922.

<sup>154</sup> La cita es de Canga Argüelles quien se refería al préstamo de 1797 en el que la corona, haciendo uso de las Cinco Gremios de Madrid, siguió un procedimiento similar al de enero de 1810. ARTOLA, 1982, pp. 410-411.

sobre productos importados tales como la cera, el cacao y los géneros de China, la sobretasa del 2% a todos los productos procedentes de oriente que ingresaran por Acapulco, y la elevación en dos puntos porcentuales del derecho de alcabala, tanto marítima como terrestre, ciertamente implicaba el establecimiento de nuevos cuerpos administrativos en algunos puntos de recaudación: a fin de cuentas, sin embargo, el cambio sólo fue parcial.<sup>155</sup>

De acuerdo con el "Reglamento para hacer efectivo el préstamo voluntario de veinte millones de pesos" expedido por la junta el 23 de agosto de 1810, ninguno de los nuevos gravámenes requirió de personal especial para su recaudación, solamente se exigía a los funcionarios ya existentes una contabilidad aparte para cada impuesto especial. En cuanto al acopio de los caudales, de eso sí se encargaban los empleados de los consulados, como lo señala el artículo 5º del reglamento:

A consecuencia de haber la junta hipotecado, consignado y pignorado a favor de los prestamistas y para la más segura caución de sus capitales y premios, no sólo los productos de los relacionados nuevos impuestos, sino con especialidad y con preferencia todos los rendimientos de la real alcabala ordinaria terrestre y marítima de este reino y provincias internas, en uso de las facultades que se le conceden por SM en la real cédula de su erección; tanto los unos como los otros caudales, han de trasladarse precisamente a las cajas de los consulados por los administradores las aduanas, según se asienta en el ya citado manifiesto.<sup>156</sup>

---

<sup>155</sup> HERNÁNDEZ Y DÁVALOS, 1877-1881, vol. 2, pp. 60-63 y 95-100; VEGA, 1990, pp. 922-923.

<sup>156</sup> "Reglamento formado por la Real Junta del Préstamo patriótico para el gobierno económico de los consulados de México, Veracruz y Guadalajara, de los administradores de las aduanas y receptores de las reales alcabalas de este virreinato y provincias internas, en todo lo concerniente al cumplimiento de la Real Orden

Una vez que las tesorerías de los tres consulados recibían el dinero recaudado, enviaban a los comisionados las escrituras para que las entregaran a los prestamistas. Estas escrituras, estipula el reglamento elaborado por la junta, eran transferibles y sus réditos pagaderos en libranzas, lo que resultaba conveniente para los consulados pues se hacían temporalmente del numerario necesario no sólo para sus transacciones hacia el interior sino también con fines especulativos.<sup>157</sup> Por último, la junta entregaba los caudales al maestro de platas, comerciante que mediante una comisión del medio por ciento sobre la cantidad transportada conducía los caudales a Veracruz para embarcarlos en los buques de la Real Armada que estuvieran allí. A partir de ese momento, los caudales pasaban a ser responsabilidad de los funcionarios del rey.<sup>158</sup>

Si bien el reglamento sugiere que no se crearían nuevas oficinas fiscales para la recaudación del préstamo, la exposición de la junta para recaudarlo, presentada a la Audiencia el mismo día que el reglamento, apuntaba hacia la modificación, siquiera

---

del 10 de enero de este año, para la verificación del empréstito voluntario de los 20 millones de pesos que ha pedido SM a sus fieles vasallos de esta América para continuar la guerra que sostiene la invicta nación española en defensa de su religión, de su legítimo soberano el Señor don Fernando VII, de su honor y de su libertad", en HERNÁNDEZ Y DÁVALOS, 1877-1881, vol. 2, pp. 60-63, [el subrayado es mío].

<sup>157</sup> PÉREZ HERRERO, 1988, p. 215.

<sup>158</sup> "Reglamento formado por la Real Junta del Préstamo patriótico...", en HERNÁNDEZ Y DÁVALOS, 1877-1881, vol. 2, pp. 60-63; Bando de la Real Audiencia Gobernadora, México, 29 de mayo, 1810, CEHM, XLI-1, carp. 11-24, dcto. 767.

marginal, de la administración fiscal de la colonia. Por una parte, la junta proponía la creación de una Caja de Descuentos cuyo propósito era más de carácter financiero que fiscal, pues debía contar con una cierta cantidad de dinero, producto de las aportaciones de los prestamistas, que permitiera a estos últimos descontar sus escrituras (o acciones) antes de su fecha de maduración.<sup>159</sup>

Por otro lado, la exposición de la junta presentada a la Audiencia gobernadora señalaba que en virtud de las enormes facultades que se le concedieron en la real orden del 10 de enero anterior, había dispuesto que no sólo los nuevos gravámenes responderían por el préstamo, sino también los rendimientos del derecho de alcabala. Desde el punto de vista administrativo esto significaba que,

los rendimientos del real derecho de la alcabala que se adeude en la extensión de este virreinato y provincias internas, han de separarse enteramente de las rentas del erario, incorporándose en las cajas de los consulados ... hasta que sean íntegramente satisfechos de sus acciones... [Asimismo, la junta] se reserva usar de la facultad que en igual manera le ha concedido S.M. ... de que pueda intervenir y tomar conocimiento en la administración de la propia real renta de alcabalas, para cuando lo tuviere por conveniente.<sup>160</sup>

De manera que el cambio administrativo de esta disposición, de haberse aplicado, habría sido de proporciones considerables, pues

---

<sup>159</sup> "Exposición de la Junta para recaudar el préstamo de veinte millones de pesos", en HERNÁNDEZ Y DÁVALOS, 1877-1881, vol. 2, pp. 95-100.

<sup>160</sup> "Exposición...", en HERNÁNDEZ Y DÁVALOS, 1877-1881, vol. 2, p 99.

otorgaba a los comerciantes la facultad de encargarse de la alcabalas novohispanas, tal y como había sucedido hasta 1764.

#### 6.2.5. El donativo de mayo de 1810 y el Derecho de Convoy.

En vista de que el préstamo de 20 millones había requerido de ciertos trámites y de que la situación de la máxima autoridad virreinal se hallaba dudosa, no fue sino hasta septiembre de 1810 cuando Venegas proclamó las disposiciones de la junta.<sup>161</sup> Por otro lado, también debió anunciar la solicitud que la regencia hizo de un nuevo donativo con motivo de la rendición de Austria ante los ejércitos napoleónicos a inicios de la primavera de 1810. La real orden del 5 de mayo de 1810, detenida hasta la llegada de Venegas a la Nueva España, exigía a las autoridades virreinales la formación de una asamblea de eclesiásticos, militares, burócratas, comerciantes e intelectuales de donde saldrían varias divisiones de dos o tres personas cada una que se encargarían de coleccionar por barrios y casas particulares el donativo voluntario.<sup>162</sup>

La sublevación insurgente de septiembre de 1810, entorpeció la colecta de algunos donativos, particularmente el solicitado mediante la real orden del 5 de mayo de 1810. Debido a ello, las solicitudes realizadas por Venegas en el año siguiente en parte fueron el resultado de este relativo fracaso. En el mes de marzo

---

<sup>161</sup> Bando de Francisco Xavier Venegas, México, 24 de septiembre, 1810, CEHM, XLI-1, carp. 11-24, dcto. 785.

<sup>162</sup> El Secretario de Estado y del Despacho Universal de Gracia y Justicia al virrey de Nueva España, 5 de mayo, 1810, en HERNÁNDEZ Y DÁVALOS, 1877-1881, vol. 2, p. 87.

este virrey se vio en la necesidad de convocar una junta de los "sujetos principales de esta capital" en la cual se decidió darle un leve giro a la forma de recaudar el donativo de mayo del año anterior. Este consistió en solicitar donaciones más pequeñas, aunque más frecuentes, de acuerdo con las posibilidades del donador, para el sostenimiento de algunos soldados de la península. La recaudación de este donativo fue llevada a cabo por la estructura administrativa ya existente, como lo comunicaba Venegas en una circular del 19 de marzo de 1811:

Para que esto se verifique con la exactitud y método correspondientes correrá en esta capital con la suscripción y recaudación el señor intendente corregidor de ella; y en las ciudades, villas y pueblos de las provincias, los gobernadores, intendentes, corregidores y subdelegados respectivos con la necesaria intervención de los ministros de Real Hacienda y de los administradores de alcabalas, haciéndose mensualmente los enteros de los productos en la tesorería general o en las provinciales y foráneas más inmediatas.<sup>163</sup>

De acuerdo con la información disponible, es muy probable que la suscripción patriótica de marzo de 1811 haya sido la última orientada exclusivamente hacia el sostenimiento de tropas en la Península.<sup>164</sup> A partir de entonces, y no obstante que para esas

---

<sup>163</sup> Francisco Xavier Venegas a las autoridades de la Nueva España, México, 19 de marzo, 1811, CEHM, I-2, carp. 10-38, dcto. 708.

<sup>164</sup> Ello no implicaba, empero, que no se continuaran recaudando donativos con este fin. En noviembre de 1811 el obispo de Puebla comunicaba a Venegas la lista de los donantes y el depósito de los dineros recaudados en las cajas reales de Puebla. Francisco Xavier Venegas a Manuel Ignacio González del Campillo, México, 6 de noviembre, 1811, CEHM, XI, carp. 2-4, dcto. 106. Por otro lado, Alamán señala que el último préstamo destinado a la península fue el de agosto de 1811. ALAMÁN, 1849, vol. 2, pp. 235-236.

fechas la sociedad novohispana se hallaba excesivamente gravada, el esfuerzo se orientó cada vez más hacia la defensa de las posiciones realistas en el interior del virreinato novohispano.<sup>165</sup> Así, en julio de 1811, ante el problema de que ni correos ni personas ni caudales podían transitar por el espacio colonial sin verse amenazados por los robos de parte de tropas insurgentes, Venegas se vio en la necesidad de incrementar el número de efectivos a caballo encargados de la vigilancia de los caminos. Este aumento de la tropa montada exigía de una fuerte erogación que las autoridades no podían realizar pues cargaban sobre sí el compromiso de ayudar a las tropas españolas en contra del invasor francés. En estas circunstancias, después de consultar y de haber obtenido la anuencia de la junta integrada por comerciantes de la capital, Guadalajara y Veracruz, Venegas tomó la decisión de

[establecer] una pensión con el nombre de derecho de convoy, que rinda suficiente caudal para la subsistencia del referido cuerpo de tropa de caballería, que deberá permanecer sólo el tiempo necesario.<sup>166</sup>

El derecho de Convoy consistía en una sobrecarga de 2% sobre

---

<sup>165</sup> El argumento de que la sociedad novohispana se hallaba excesivamente gravada era utilizado más por los insurgentes que por los realistas, según lo sugieren las palabras del virrey Venegas enviadas al obispo de Puebla: "El extremo de la conducta dulce, paternal y conciliatoria usada por nuestro supremo gobierno hace ingrata e injusta la pretensión de los revolucionarios de Nueva España ... [que] han tomado por norma de sus motivos y principios a los americanos del norte". Francisco Xavier Venegas a Ignacio González del Campillo, México, 16 de septiembre, 1811, CEHM, XI, carp, 2-4, f. 76, [el subrayado es mío].

<sup>166</sup> Agustín Pérez Quijano a las reales aduanas del virreinato, México, 15 de julio, 1811, CEHM, I-2. carp. 10-38, dcto. 709.

los productos domésticos y extranjeros que ingresaran a un suelo alcabalatorio para su consumo o comercialización. Las exenciones sólo se aplicaban a los alimentos sólidos, exceptuando la azúcar, el cacao y el café, e incluso los artículos tradicionalmente exentos de impuestos al comercio, tales como los efectos y utensilios a la minería, debían pagar el derecho de convoy. Administrativamente, esta contribución extraordinaria sería cobrada, "de manera gratuita", por los administradores de aduanas. Cada uno debía llevar la contabilidad en un cuaderno por separado y cada causante debía firmar el dinero enterado por este concepto. En cuanto al lugar en donde las aduanas debían depositar este ingreso, el director general de aduanas comunicaba a las oficinas recaudadoras del impuesto lo siguiente:

el producto del derecho lo enterará Vm con la correspondiente expresión, y a los tiempos en que entera los otros caudales de esa aduana ... advirtiendo a Vm en este caso que el dinero queda a disposición del respectivo consulado. Así en la presentación de cuentas como en las otras incidencias del cobro del derecho de convoy, se entenderá Vm con el consulado de esta capital, y me prometo que en el asunto se manejará con la correspondiente exactitud y actividad.<sup>167</sup>

Al igual que los préstamos anteriores, la actividad recaudadora extraordinaria continuó repartiéndose entre los particulares y los funcionarios de la Real Hacienda: éstos se

---

<sup>167</sup> Agustín Pérez Quijano a las reales aduanas del virreinato, México, 15 de julio, 1811, CEHM, I-2. carp. 10-38, dcto. 709. La razón que se adujo para la utilización de la tesorería del consulado fue la de que así "se ahorraban costos de administración a la Real Hacienda", Antonio Alonso de Teran, tesorero del Consulado de Comerciantes de la ciudad de México, a los priores y cónsules del mismo, México, 2 de agosto, 1816, AGN, AHH, Convoy, leg. 696, exp. 40.

encargaban de la recaudación, aquéllos del acopio de caudales. En ocasiones, empero, hasta las actividades de recaudación llegaron a ser encomendadas a un solo particular. En agosto de 1811, ante la necesidad de reforzar aún más la vigilancia en los caminos, Venegas se propuso el establecimiento de "una vigilante policía" para lo cual, en vista de que el erario se hallaba exhausto, fue necesario solicitar un nuevo donativo. En la circular emitida al respecto en agosto de 1811, Venegas indicaba que "para recaudar todas las [cantidades] que se ofrezcan he nombrado a D. José Juan Fagoaga, en cuyo poder deberán entregarse con recibo."<sup>168</sup>

El uso de agentes particulares para la colecta de préstamos y donativos lo exigía lo difícil de la situación por la que atravesaba el virreinato novohispano. Tanto, que en ocasiones ni siquiera se utilizaba la administración fiscal para poder hacer uso de las aportaciones extraordinarias. Por ejemplo, pocas semanas después de iniciado el movimiento independentista, ante la noticia de que los insurgentes se movilizaban de Guanajuato a Zacatecas, el intendente de esta última provincia convocó a una junta de las corporaciones en la que declaró imposible la defensa de la ciudad. La noticia del intendente provocó que los acaudalados zacatecanos encomendaran sus caudales al jefe de operaciones del ejército del centro, Félix María Calleja, quien, según palabras de Lucas Alamán, hizo uso de estos recursos para la formación de su ejército.<sup>169</sup> Y

---

<sup>168</sup> Circular de Francisco Xavier Venegas, México, agosto de 1811, CEHM, XLI-1, carp. 12-24, dcto. 847.

<sup>169</sup> ALAMÁN, 1985, vol. 2, pp. 17-18.

fue precisamente Calleja quien con no poca franqueza señaló al virrey Venegas que la excesiva presión de la Península sobre el virreinato había despertado los impulsos independentistas de éste.<sup>170</sup> Pero no obstante el diagnóstico del jefe de operaciones, poco tiempo después él mismo sugirió al virrey que estableciera préstamos forzosos, con el fin de pacificar el reino.<sup>171</sup>

#### 6.2.6. La primera Junta de Arbitrios y la contribución de testamentos: enero de 1812.

No obstante las múltiples medidas extraordinarias, las posibilidades de continuar con este tipo de fiscalidad eran cada vez más difíciles, por lo que pronto se hizo evidente la necesidad de aplicar una mayor disciplina administrativa. En un informe del fiscal de la Real Hacienda del 31 de julio de 1811, este funcionario recomendaba al Tribunal de Cuentas que no aceptara ninguna data de cantidades supuestamente tomadas por los insurgentes, sin que ella estuviera debidamente comprobada con los siguientes acontecimientos:

1° Que no tuvieron [los administradores] arbitrio ni tiempo para ocultar todo o parte y que por esto perdieran también sus propios intereses. 2° Que efectivamente fue la administración atacada y que hicieron toda la posible resistencia... 3° Que de ningún modo tenían relaciones de amistad con alguno de los ejecutores del robo.

Por su parte, el Tribunal de Cuentas sugería que a la propuesta del

---

<sup>170</sup> ALAMÁN, 1985, vol. 2, p. 210.

<sup>171</sup> Felix María Calleja a Francisco Xavier Venegas, Aguascalientes, 8 de junio, 1811. HERNÁNDEZ Y DÁVALOS, 1877-1881, vol. 3, pp. 289-290.

fiscal se agregara la de evaluar si los administradores habían entregado a tiempo los caudales a su cargo a la tesorería correspondiente, "para que así se venga en conocimiento del modo con que se han conducido en la administración y se les forme cargo de que retuvieron indebidamente".<sup>172</sup>

Las propuestas del fiscal de Real Hacienda y del Tribunal de Cuentas constituyen un buen indicador de que la situación económica de los posibles acreedores de la corona era cada vez más complicada, por lo que era necesario contar con la más absoluta lealtad de la administración fiscal virreinal. De todas formas, se hizo la lucha para conseguir un préstamo más. Así, en diciembre de 1811 Venegas convocó a una junta de diputaciones de todos los cuerpos civiles y eclesiásticos de la capital para pedir un préstamo de dos millones de pesos. El resultado de la convocatoria fue la formación de una Junta de Arbitrios que se encargaría de aumentar las contribuciones, imponer préstamos forzosos, requerir plata labrada y establecer otros medios compulsivos, para posteriormente depositarlos en la tesorería General de Ejército y Real Hacienda.<sup>173</sup> La creación de la Junta de Arbitrios de diciembre de 1811, descrita en la Gráfica 16 sugiere una cierta analogía con las comisiones de fondos de arbitrios provinciales creadas por Calleja el 8 de junio anterior para el financiamiento

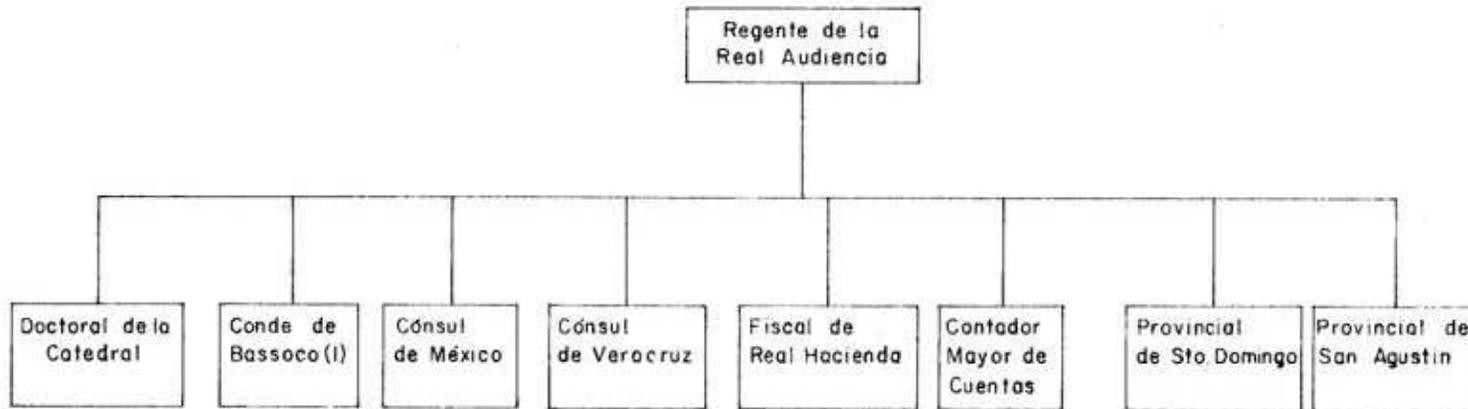
---

<sup>172</sup> El fiscal de Real Hacienda a Francisco Xavier Venegas, México, 31 de julio, 1811, en HERNÁNDEZ Y DÁVALOS, 1877-1881, vol. 3, pp. 515-517.

<sup>173</sup> ALAMÁN, 1985, vol. 2, pp. 242-243; Francisco Xavier Venegas a Manuel Ignacio González del Campillo, México, 9 de enero, 1812, CEHM, XI, carp. 2-4, dcto. 135.

GRAFICA 16

JUNTA DE ARBITRIOS  
(DICIEMBRE DE 1811)



(1) Antonio de Bassoco fue uno de los principales contribuyentes de los préstamos solicitados por el virrey desde 1808.

(2) Excepto el regente de la audiencia, todos los demás miembros de la junta tenían la misma jerarquía.

de las fuerzas militares organizadas en cada región; cabe señalar, empero, que la Junta de Arbitrios organizada por Venegas contaba con funcionarios de la Real Hacienda, mientras que las juntas locales de Calleja estaban formadas por individuos comisionados por los cabildos de los pueblos.<sup>174</sup> En todo caso, las juntas locales comunicaban a las autoridades centrales la aplicación de los distintos gravámenes especiales "para ocurrir a los gastos que deben erogarse en la defensa y seguridad de [esta] jurisdicción".<sup>175</sup>

Gracias a la formación de la junta de arbitrios de diciembre de 1811, en los primeros meses del año siguiente continuaron las exacciones extraordinarias, las cuales se caracterizaron por no ser solamente en numerario sino en todo tipo de valores. En enero, el virrey Venegas comunicaba a su amigo el obispo de Puebla que había recibido con beneplácito las aportaciones de harina, cordoncillo, hebillas de oro y libranzas de distintas personas de aquella provincia. Las aportaciones de alimentos e implementos de caballería se remitían directamente a los beneficiarios (generalmente aquellas tropas apostadas en algún lugar cercano) los caudales y piezas de metal precioso, así como las libranzas eran depositadas en las cajas reales de las provincias para luego

---

<sup>174</sup> ORTÍZ ESCAMILLA, 1992, pp. 102-103; Félix María Calleja a Francisco Xavier Venegas, Aguascalientes, 8 de junio, 1811, en HERNÁNDEZ Y DÁVALOS, 1877-1881, vol. 3, pp. 289-290; ALAMÁN, 1985, vol. 2, p. 275.

<sup>175</sup> Francisco Xavier Venegas a Manuel Ignacio González del Campillo, México, 14 de enero de 1812, CEHM, XI, carp. 2-4, dcto. 137.

enviarse a la capital "para que procediéndose a su ensaye se les dé el destino conveniente".<sup>176</sup>

Las palabras de Venegas sugieren que ya para estas fechas el objeto de las recaudaciones era totalmente para el sostenimiento de las tropas realistas en el interior del virreinato. Sin embargo, ello no implica que se hubieran suspendido las contribuciones originadas desde la Península. En los primeros días de 1812 se recibió en la Nueva España el decreto de las Cortes de que todos los testamentos que se concedieran en el imperio debían pagar tres pesos en las provincias americanas, con el objeto de "aliviar la suerte de nuestros prisioneros, sus familias, viudas y demás personas que hayan padecido la presente guerra". Si bien el decreto se originó en el seno de las Cortes, es bastante claro el destino que se le daría a los caduales recaudados:

Entre los beneméritos defensores de la religión, de la patria y del rey, deberán contarse en ambas Américas todos aquellos que, unidos a nuestro legítimo gobierno y a sus autoridades legales, han tomado las armas contra los revolucionarios y perturbadores del sosiego público en aquellas vastas y fieles provincias, parte integrante de nuestra heroica monarquía, cuyo patriótico mérito debe ser igual al que se contrae en nuestra Península, y extensivo a sus familias.<sup>177</sup>

Administrativamente, la contribución de testamentos tampoco implicaba la creación de nuevas instancias burocráticas. El cobro lo llevarían a cabo los curas párrocos, quienes entregaban el

---

<sup>176</sup> Francisco Xavier Venegas a Manuel Ignacio González del Campillo, México, 19 de enero, 1812, CEHM, XI, carp. 2-4, dcto. 139.

<sup>177</sup> Bando de Francisco Xavier Venegas, México, 22 de enero de 1812, CEHM, XLI-1, carp. 12-24, dcto. 870.

dinero recaudado por este concepto a los cabildos eclesiásticos; éstos a su vez debían remitir los caudales a la ciudad asiento de la silla episcopal en donde previamente se había formado una Junta Pía Religiosa encargada de repartir el dinero y de remitir el sobrante a la Península (ver Gráfica 17). La encargada en España de los caudales provenientes del fondo pío americano era la Secretaría de Gracia y Justicia, la cual los encomendaba al consulado de Cádiz para su repartición.<sup>178</sup>

Por si fueran pocas la contribuciones y las juntas formadas para organizarlas, recaudarlas, asignarlas o remitirlas a la Península, el 30 de enero de 1812 Venegas ordenó que, como parte de la Junta de Arbitrios formada en el mes diciembre anterior, se nombraran dos comisiones especiales. La primera, formada por los jefes de las principales corporaciones eclesiásticas del virreinato, debía proponer los medios necesarios para conseguir dos millones de pesos. Así, se acordó repartir el préstamo voluntario entre varias corporaciones eclesiásticas (lo que significaba que se utilizaba el dinero de las capellanías y obras pías<sup>179</sup>), pudientes de las ciudades de México y Veracruz y "personas que tuviesen en su poder y confianza caudales que no hayan podido remitir a su destino o pertenezcan a algunos individuos de España o Asia", (es decir,

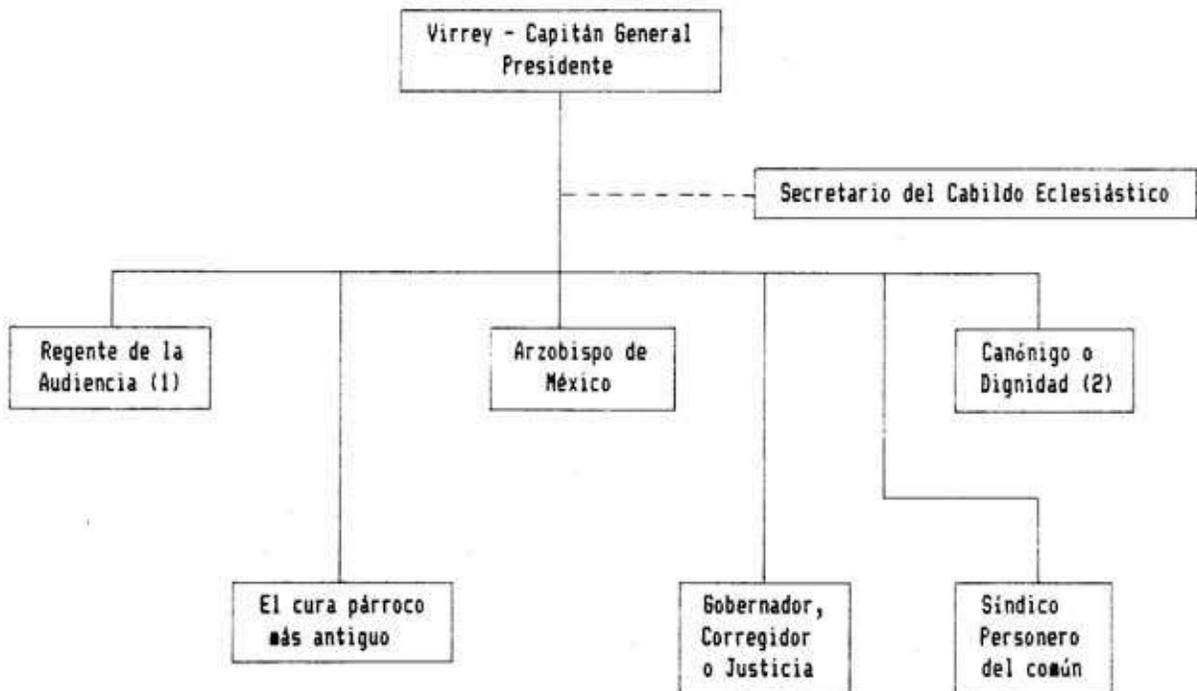
---

<sup>178</sup> Bando de Francisco Xavier Venegas, México, 22 de enero de 1812, CEHM, XLI-1, carp. 12-24, dcto. 870.

<sup>179</sup> "...he recibido los dos certificados ... de los ministros de esas cajas que acreditan haberse puesto en calidad de préstamo ... la cantidad de 104, 868.4.8 pertenecientes a las capellanías y obras pías de ese obispado...". Francisco Xavier Venegas a Manuel Ignacio González del Campillo, México, 26 de enero, 1812, CEHM, XI, carp. 3-4, dcto. 145.

GRAFICA 17

JUNTA PIA RELIGIOSA  
(Para la recaducción y asignación de la contribución de testamentos)



(1) Presidente de la Junta en el caso de que no hubiera capitán general.

(2) Electo por el Cabildo eclesiástico de México.

- - - - = Línea de asesoría.

FUENTE: Bando de Francisco Javier Venegas, ciudad de México, 22 de enero, 1812, CEHM, XLI-1, carp. 12-24, f. 870.

echar mano de los ramos ajenos conocidos como "Depósitos"). La segunda comisión fue formada con el fin de "cubrir el deficiente de los [fondos] que necesita la pública administración y situación actual del Estado"; el acuerdo al que llegó fue el de pedir en calidad de préstamo forzoso el oro y plata labrados de los particulares para convertirlos en moneda.<sup>180</sup>

Desde el punto de vista administrativo, este último préstamo solicitado se recaudaría mediante el sistema ya existente, con algunas novedades. Por una parte, estaban exentas aquellas personas que se dedicaran al trabajo de los metales preciosos, los objetos personales y quince marcos de plata labrada que eligiera el prestamista. Por otro lado, se debía rendir una declaración firmada y jurada de todas las piezas de oro y plata, diferenciando entre las que formarían parte del préstamo y aquellas que quedaban exentas. Además, el oro y la plata prestados debían ir quintados; si no era así, el prestamista debía dar por descontado el impuesto correspondiente al momento de cobrar la cantidad prestada. Cada pieza exenta debía quedar marcada para comprobar que se había presentado en la declaración; esta marca la colocaba la Real Casa de Moneda en la ciudad de México y los ministros de las cajas reales, administradores y receptores del tabaco en las otras provincias. Los encargados de definir el monto de cada préstamo, sus réditos, los tiempos y lugar de pago eran el tesorero y contador de la Real Casa de Moneda. Estos dos funcionarios, con la

---

<sup>180</sup> Bando de Francisco Xavier Venegas, México, 30 de enero, 1812, AGN, AHH, Intendencia de México, leg., 1044, exp. 37.

anuencia del Tribunal de Cuentas, también definían las rentas reales que servirían de hipoteca para el préstamo. El pago del capital y los réditos, así como los registros contables por separado eran responsabilidad de los ministros de las cajas reales, administradores y receptores del tabaco. Los prestamistas no debían incurrir en gasto alguno, "pues los que demanda el negociado ha de sufrirlos el fondo del préstamo"; por lo mismo ninguno de los funcionarios que intervenían en la operación percibían gratificación o sobresueldo alguno.<sup>181</sup>

El resultado del préstamo de objetos de oro y plata fue poco menos que desastroso, pues pocas personas estuvieron dispuestas a deshacerse de piezas que en la mayoría de los casos tenían más valor que el intrínseco (que era el que reconocía como deuda la Real Hacienda) y que sabía que nunca podría recuperar pues el decreto estipulaba que las piezas recogidas se convertirían en moneda. De esto se percató el superintendente de la Casa de Moneda y así se lo comunicó al virrey; sin embargo no fue sino hasta julio de 1813 que se modificó el decreto original para contemplar la subasta de las piezas en lugar de su amonedación.<sup>182</sup>

Como la mayor parte de las veces que se solicitaba un préstamo, se acordó crear un nuevo gravámen con el fin de contar con un ingreso público adicional para el pago de la deuda. Así, se estableció un impuesto de 10% sobre los arrendamientos de las

---

<sup>181</sup> Bando de Francisco Xavier Venegas, México, 30 de enero, 1812, AGN, AHH, Intendencia de México, leg. 1044, exp. 37.

<sup>182</sup> VEGA, 1990, pp. 925-926.

casas, distribuido equitativamente entre el propietario y el inquilino. El 24 de febrero de 1812 se publicó el reglamento correspondiente, el que, tratando de evitar las dificultades, estipulaba quién estaba obligado al pago del gravamen y cómo se cobraría. Para esto último, en la ciudad de México el regente de la Audiencia nombró, con la autorización del virrey, 192 individuos (seis por cada cuartel) los cuales debían desempeñar varias funciones de forma gratuita. Por ejemplo, estos "caballeros comisionados" tenían la obligación de encargar a un arquitecto la tasación del monto del arrendamiento; asimismo, los comisionados debían cobrar la contribución e introducirla inmediatamente en las cajas reales presentando una relación jurada y firmada: en el caso de que tardara en entregar el dinero, el comisionado incurría en las mismas responsabilidades que un ministro de la Real Hacienda. Para el caso de las otras regiones del virreinato, el decreto estipulaba que los intendentes y subdelegados serían los encargados de tasar las casas-habitación y de nombrar los cobradores exigiéndoles fianza. Por último, los enteros de la contribución los hacían estos últimos en las cajas reales o en las administraciones del tabaco.<sup>183</sup> El resultado del cobro de esta contribución "produjo a la Real Hacienda más quebraderos de cabeza que ganancias", como lo señala Josefa Vega:

Desde todos los rincones del país, pero sobre todo desde las regiones donde la lucha de los insurgentes había sido más dura, llegaron informes de los intendentes, cabildos y

---

<sup>183</sup> Bando de Francisco Xavier Venegas, México, 24 de febrero, 1812, CEHM, XLI-1, carp. 12-24, dcto. 875.

subdelegados planteando las dificultades que se presentaban para su cobro. La mayoría alegaba que una buena parte de las casas estaban vacías o derruidas, que sus dueños habían huído y los inquilinos no querían hacerse cargo de la parte del impuesto que no les correspondía, o viceversa, que sólo quedaban en pie los jacales de los indios, que los vecinos estaban ya demasiado agobiados por contribuciones y donativos y demasiado preocupados por recuperar lo que habían perdido en manos de las tropas de Hidalgo como para soportar otra carga más...<sup>184</sup>

Ciertamente, la población novohispana se hallaba para estas fechas considerablemente gravada por contribuciones extraordinarias. Por una parte, Venegas y sus juntas, sobre todo la de arbitrios de diciembre de 1811, se la pasaban pensando de dónde sacar dinero; por otro lado, los insurgentes a donde llegaban establecían su propio sistema rentístico, el cual si bien no es tema de este trabajo, debe considerarse para tener una idea de la presión fiscal que en esos años tuvieron que soportar los habitantes de la Nueva España. Quizá aún más pesadas que las contribuciones exigidas por los insurgentes, a juzgar por las palabras de Carlos María de Bustamante, eran las confiscaciones llevadas a cabo in situ por los ejércitos realistas. Al respecto, Bustamante comenta, refiriéndose a los gastos del sitio de Cuautla iniciado en febrero de 1812:

Muchas observaciones hay que hacer acerca del sitio de Cuautla, y principalmente de la conducta de Calleja, con respecto a los gastos impendidos por este general, capaz de consumir los tesoros de Creso y Craso. Cuando dio la voz en S. Luis Potosí encontró aquellas cajas ... llenas de caudales de que se aprovechó sin dar cuenta de ellos. Fue mucho lo que tomó en Querétaro; habilitaciones que se le hicieron de México después de la batalla de Aculco, y lo que tomó para la

---

<sup>184</sup> VEGA, 1990, pp. 924-925.

expedición de Guanajuato, donde hizo él tanto como sus oficiales que le acompañaban, bastante negocio.<sup>185</sup>

Si bien el testimonio de Bustamante no es el más objetivo, nos da una idea de la magnitud de las exacciones que Calleja aplicó en sus campañas militares. Por ejemplo, en el caso del sitio de Cuautla, de acuerdo con el testimonio del Tribunal de Cuentas presentado por Bustamante, Calleja gastó dos millones de pesos, dinero que no sólo salió de la tesorería general de México sino también de confiscaciones, ramos ajenos, aportaciones en especie, tanto de los almacenes generales como de los particulares, etcétera.<sup>186</sup> Cabe agregar, por último, que las contribuciones extraordinarias antes mencionadas de ninguna manera eran las únicas, pues aún continuaban aplicándose algunas originadas en el antiguo régimen. Tal es el caso de la subvención temporal para la guerra contra Inglaterra establecida en la segunda mitad de 1805 que todavía para finales de 1811 continuaba cobrándose a los empleados del consulado de Veracruz.<sup>187</sup>

#### 6.2.7. La Junta Superior de Hacienda de agosto de 1812 y la Contribución Extraordinaria y Temporal de Guerra.

El sitio de Cuautla no sólo fue costoso para las autoridades virreinales en términos militares, sino también en posiciones

---

<sup>185</sup> BUSTAMANTE, 1985, vol. 2, p. 86.

<sup>186</sup> BUSTAMANTE, 1985, vol. 2, pp. 87-88; ALAMÁN, 1985, vol. 2, pp. 530-533.

<sup>187</sup> Cuenta del derecho de subvención de guerra, Veracruz, 31 de marzo, 1811, AGN, Caja Matriz, caja 22.

ocupadas, pues por recuperar esta ciudad se descuidaron otras de importancia como Toluca y Pachuca. El descuido también implicó que se perdieran varios convoyes importantes, destacando entre ellos el que se dirigía a Veracruz y que fue interceptado por los insurgentes en Napoalucan.<sup>188</sup> Después del triunfo de Calleja sobre las tropas de Morelos continuaron las confiscaciones de dineros que se transportaban en el territorio novohispano.<sup>189</sup> Esto, y la permanente lucha en contra de las tropas de Morelos, quien ya había iniciado su tercera campaña, misma que culminaría con la toma de Oaxaca en noviembre de ese año, obligaron a Venegas a convocar dos veces durante el mes de agosto a la Junta Superior de Hacienda para buscar nuevas formas de conseguir recursos.

A la junta extraordinaria de hacienda del 19 de agosto asistieron el regente de la Audiencia, el Fiscal de Real Hacienda, el superintendente de la Casa de Moneda, los ministros del Tribunal de Cuentas, los de la Tesorería y los empleados superiores de hacienda (administrador de la aduana de México y los directores de alcabalas foráneas y pólvora), el Consulado y el Tribunal de Minería.<sup>190</sup> Los comerciantes sugirieron que las autoridades dejaran de buscar incrementar los ingresos y se abocaran a la tarea

---

<sup>188</sup> Manuel Ignacio González del Campillo a Francisco Xavier Venegas, Puebla, 4 de mayo, 1812, CEHM, XI, carp. 3-4, dcto. 177; ALAMAN, 1985, vol. 2, pp. 570ss.

<sup>189</sup> De entre estas confiscaciones de dinero en tránsito destaca la del convoy que iba de Querétaro a Guanajuato comandado por el coronel Diego García Conde, y que fue asaltado en Salamanca en julio de 1812. ALAMÁN, 1985, vol. 3, pp. 178-182.

<sup>190</sup> Bando de Francisco Xavier Venegas, México, 27 de agosto, 1812, CEHM, I-2, carp. 10-38, dcto. 721.

de ahorrar en los gastos, específicamente los de carácter administrativo. Por supuesto, a los empleados de la Real Hacienda no les pareció la sugerencia de los comerciantes y a ellos se unió el virrey, por lo cual hubo que crear una comisión para que dos días después presentara una propuesta más viable. El resultado de la segunda reunión lo narra Lucas Alamán:

En ella se resolvió ... gravar todos los efectos de primera necesidad, sin eximir de esta contribución, calificada de temporal y extraordinaria de guerra, a ninguno de los cuerpos que gozaban excepciones, como las catedrales por sus diezmos y la minería por los artículos de consumo, extendiéndose el pago del nuevo impuesto a los efectos ya introducidos y que existían en los almacenes y tiendas, de que se exigieron declaraciones juradas.<sup>191</sup>

Adicionalmente, como se necesitaban con urgencia 700 mil pesos para pagar los sueldos el primero de septiembre, se exigió un préstamo forzoso "repartido arbitrariamente entre los sugetos pudientes del vecindario".<sup>192</sup>

A diferencia de las otras medidas extraordinarias emprendidas por las autoridades virreinales con el apoyo de las corporaciones e individuos más poderosos, el bando que publicaba la "Contribución Extraordinaria y Temporal de Guerra" dejaba muy en claro que este gravamen pertenecía exclusivamente a la Real Hacienda. Por lo mismo, su cobro corría a cargo de las aduanas del virreinato las cuales, como ya era costumbre, tenían la obligación de llevar una cuenta separada de lo recaudado por este concepto. Las

---

<sup>191</sup> ALAMÁN, 1985, vol. 3, pp. 263-264.

<sup>192</sup> ALAMÁN, 1985, vol. 3, p. 264.

declaraciones juradas referentes a las existencias en almacenes y tiendas debían remitirse en un lapso de ocho días después de publicada la contribución ante las administraciones y alacabalatorios. Cualquier otra contribución regional que se hubiere impuesto para el sostenimiento de tropas permanecería solamente con la anuencia expresa del virrey. La Contribución Extraordinaria y Temporal de Guerra, dada la amplitud de la base tributaria, debió de haber representado un incremento considerable en las cargas de trabajo de los funcionarios de la Real Hacienda, pues se les exigió que aplicaran todo su "celo y patriotismo" en el cobro y "sin la menor extorsión o molestia para los contribuyentes".<sup>193</sup>

No obstante que la Contribución Extraordinaria y Temporal de Guerra prácticamente gravaba con una carga indirecta a todos los habitantes de la Nueva España, en los últimos meses de 1812 continuaron aplicándose cargas de manera selectiva a las distintas corporaciones novohispanas. Así, el 16 de octubre las Cortes españolas, alegando la "felicidad" que producía a los españoles de ambos hemisferios la promulgación de la Constitución, solicitó un donativo espontáneo al Arzobispo, obispos, cabildos eclesiásticos y empleados públicos el cual debía depositarse en las cajas reales para su inmediata remisión a España.<sup>194</sup> Sin embargo, ante tal

---

<sup>193</sup> Agustín Pérez Quijano a las aduanas de la Nueva España, México, 28 de agosto, 1812, CEHM, I-2, carp. 10-38, dcto. 721.

<sup>194</sup> Bando de Francisco Xavier Venegas, México, 16 de octubre, 1812, CEHM, I-2, carp. 10-38, dcto. 723. Véase también Francisco Xavier Venegas a Ciriaco de Llano, México, 16 de noviembre, 1812, CEHM, XI, carp. 4, dcto. 267.

cantidad de préstamos y donativos como se había solicitado u obligado hasta entonces, era probable que las corporaciones eclesiásticas se hallaran en pocas posibilidades de reunir este nuevo donativo. Era entonces necesario que las autoridades fiscales novohispanas emprendieran la propuesta que los comerciantes habían hecho en la junta extraordinaria de hacienda del 19 de agosto anterior.

Por una parte, se exigió a todos los empleados de la Real Hacienda un mejor desempeño en sus acrecentadas labores, como lo indicaba a todas las aduanas del reino el director general de alcabalas:

Las críticas circunstancias en que se halla la Nación exigen ahora más que nunca que todos sus empleados se dediquen a servirla con el mayor celo, pureza y exactitud, puesto que no hallando en sus dependientes estas cualidades vendrían a ser vanas todas las providencias y medidas del gobierno para salvar a la patria; y ya que los ilustres campeones la defienden con su sangre, justo es que los demás empleados aumenten sus tareas para contribuir a tan noble objeto.<sup>195</sup>

Por otro lado, el 28 de noviembre de 1812 se recurrió al expediente de reducir el sueldo a los empleados públicos, en una clara muestra de la aplicación de un impuesto directo y progresivo sobre el ingreso. Así, las autoridades peninsulares y virreinales, retomando un decreto que la Junta Central había expedido el primero de enero de 1810, gravaron a todos los empleados civiles y militares que no estuvieran en campaña con una contribución temporal de acuerdo con las categorías de ingreso que muestra el cuadro 12.

---

<sup>195</sup> Agustín Pérez Quijano a todas las aduanas del reino, México, 19 de octubre, 1812, CEHM, I-2, carp. 10-38, dcto. 724.

CUADRO 12

TASAS IMPOSITIVAS AL INGRESO MENSUAL DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS  
DE LA NUEVA ESPAÑA, 28 DE NOVIEMBRE, 1812  
por categoría de ingreso

Categoría de ingreso mensual (en pesos)	Tasa impositiva (%)
Hasta 250 inclusive	2
De 250 a 400	4
De 400 a 500	5.5
De 500 a 600	7.3
De 600 a 750	11.1
De 750 a 1000	17.1
De 1000 a 1250	17.7
De 1250 a 1500	18.2
De 1500 a 1750	18.5
De 1750 a 2000	18.7
De 2000 a 2250	18.8
De 2250 a 2500	18.9
De 2500 a 3000	20.0
De 3000 a 3500	21.5
De 3500 a 4000	22.7
De 4000 a 4500	23.5
De 4500 a 5000	24.3
De 5000 a 5500	24.8
De 5500 a 6000	26.1
De 6000 a 7000	29.2
De 7000 a 8000	33.3

Fuente: Bando de Francisco Javier Venegas, ciudad de México, 28 de noviembre, 1812, CEHM, LXI-1, carp. 13-24, f. 906.

Desde el punto de vista administrativo, la contribución temporal y extraordinaria aplicada a los empleados públicos de la Nueva España debía ser descontada mensualmente, a partir de enero de 1813, en las respectivas tesorerías, depositarías o administraciones en donde prestara sus servicios el funcionario. Si bien esto facilitaba tanto el pago como el cobro del gravamen, eran las exenciones las que lo hacían peligrosamente inequitativo. A diferencia del decreto original, el que se publicó en la Nueva España en noviembre de 1812 señalaba que a los militares (específicamente virreyes, capitanes y comandantes generales) sólo se les descontaría el 5% si percibían hasta 4 mil pesos y el 10% si su ingreso mensual era superior a esta cifra. Además, a los jefes de estado mayor en funciones (es decir, que dirigían ejércitos) no se les hacía descuento alguno "ya por exigirlo así el decoro del lugar que ocupan, y ya por los gastos indispensables a que éste los obliga".<sup>196</sup> A fin de cuentas, la contribución se revocó ante el alud de representaciones de los jefes de oficina en contra de ella. El 18 de enero de 1813 las autoridades virreinales resolvieron consultar a las Cortes sobre esta cuestión "pagándose íntegramente los sueldos mientras se recibía contestación".<sup>197</sup>

#### 6.2.8. La segunda Junta de Arbitrios y la contribución directa, general y extraordinaria: noviembre de 1813

---

<sup>196</sup> Bando de Francisco Xavier Venegas, México, 28 de noviembre, 1812, CEHM, LXI-1, carp. 13-24, dcto. 906.

<sup>197</sup> ALAMÁN, 1985, vol. 3, p. 392.

Probablemente porque ya para enero de 1813 se corrían rumores de que "la parte noble de México [buscaba] variar el presente gobierno"<sup>198</sup>, la revocación del bando del 28 de noviembre de 1812 fue una de las últimas acciones que en materia de fiscalidad extraordinaria llevó a cabo Francisco Xavier Venegas. Ello no implicaba, empero, que la situación se hallase en mejores condiciones que en los dos años anteriores. Una vez que se recibió en la ciudad de México la noticia del nombramiento de Calleja para ocupar el virreinato, éste se encontró con una hacienda pública en situación de crisis, como lo manifestó en el decreto del 17 de abril 1813:

El erario público se halla en agonía, y muy próximo a disminuir o acaso a no pagar los sueldos de empleados, con una deuda de más de 30 millones de pesos y con un deficiente mensual de más de doscientos sesenta mil, consumidos todos los fondos públicos, agotados los arbitrios comunes y algunos de los extraordinarios, recargados de deudas las [rentas] más privilegiadas...<sup>199</sup>

En estas circunstancias, y con un sistema administrativo rayano en la anarquía, Calleja debía continuar su lucha en contra de los insurgentes que desde finales de 1812 habían ganado buena parte de las regiones sur y oriente del virreinato.

La primera acción de Calleja en materia de recaducción de fondos extraordinarios la llevó a cabo el mismo día que ocupó su cargo. El 4 de marzo de 1812 convocó al prior y cónsules del tribunal del consulado y les pidió un préstamo de millón y medio de

---

<sup>198</sup> Cfr. GUEDEA, 1992, pp. 161-162.

<sup>199</sup> ALAMÁN, 1985, vol. 3, p. 391.

pesos "para sostener las tropas, contener a los rebeldes del reino y abrir las comunicaciones al comercio". Al igual que en otras ocasiones, el consulado de México se encargó de recaudar las cantidades proporcionadas por personas y corporaciones del virreinato.<sup>200</sup> Con el dinero recaudado de este préstamo voluntario, poco menos de un millón cien mil pesos, Calleja pudo hacer frente a las necesidades más perentorias del erario novohispano. Sin embargo, no fue suficiente y pocos días después extendió la vigencia del decreto del 24 de febrero de 1811 por el cual se cobraba el 10% sobre el arrendamiento de las casas.<sup>201</sup>

Según Calleja, todos los arbitrios comunes y "algunos de los extraordinarios" estaban agotados; por esta razón, al igual que su antecesor, el nuevo virrey debió formar una junta que se encargara de proponer esos arbitrios extraordinarios que aún faltaba por agotar. La Junta Permanente de Arbitrios de abril de 1813 presenta algunas diferencias con respecto a la de noviembre de 1811. Por una parte (como muestra la Gráfica 18), la jerarquía de su presidente era menor, lo que probablemente reflejaba el conflicto que por esos días mantenía el virrey con los magistrados de la Real Audiencia.<sup>202</sup> Por otro lado, la Junta Permanente de Arbitrios de

---

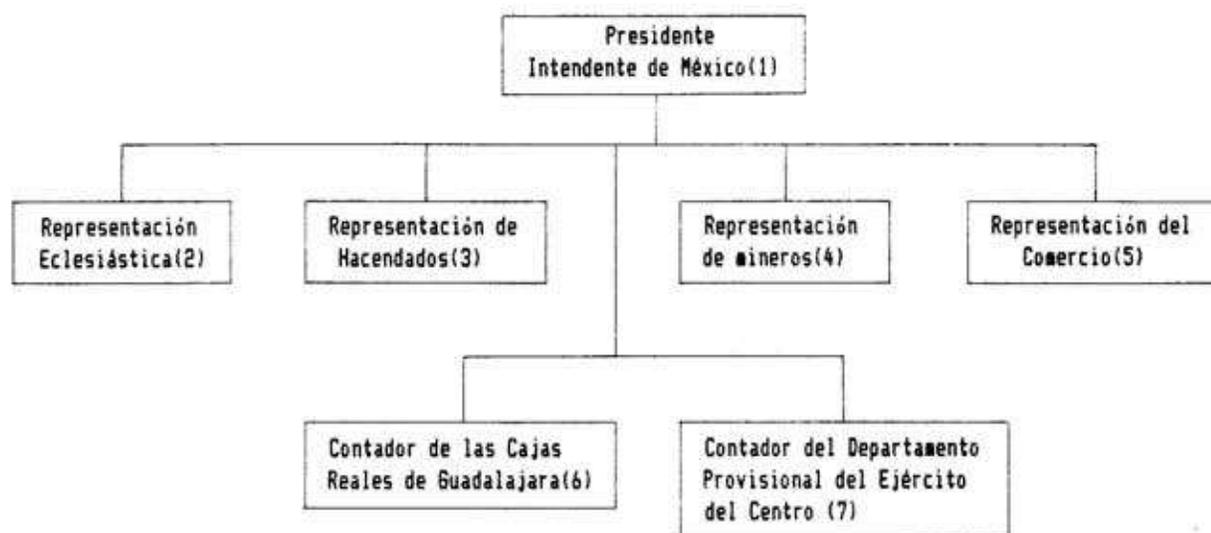
<sup>200</sup> HERNÁNDEZ Y DÁVALOS, 1877-1881, vol 5, pp. 11-12.

<sup>201</sup> Bando de Félix María Calleja, México, 17 de marzo, 1813, CEHM, I-2, carp. 10-38, dcto. 735.

<sup>202</sup> El 12 de octubre de 1812 se eliminaron los tribunales menores de la ciudad de México; en su lugar el gobierno imperial nombraría jueces de distrito interinos. Fue precisamente en el mes de abril de 1813 cuando los altos ministros de la Audiencia tuvieron algunas dificultades con Calleja, pues no veían en él la autoridad suficiente como para nombrar a los jueces interinos. Cfr.

GRAFICA 18

JUNTA PERMANENTE DE ARBITRIOS  
(ABRIL DE 1813)



- (1) Ramón Gutiérrez del Mazo.
- (2) Andrés Fernández Madrid.
- (3) José María Fagoaga.
- (4) Fausto de Elhuyar.
- (5) Antonio de Bassoco, por el consulado de México,  
Tomás Murphy, por el consulado de Veracruz.
- (6) Antonio de Medina
- (7) Francisco Javier de Aramberri.

FUENTE: ALAMAN, 1985, vol. 3, pp. 401-402.

1813 sólo contaba con un representante de las corporaciones eclesiásticas, a diferencia de su antecesora que tenía tres; además, el nuevo cuerpo contaba con un representante de los mineros, uno de los hacendados y dos de la burocracia, civil y militar, de la Nueva España. El cambio aplicado por Calleja a su Junta de Arbitrios sugiere no sólo el objetivo de conseguir más recursos, sino también el de contar con el apoyo y las relaciones de los componentes de la Junta. Así, por ejemplo, Calleja incluyó a funcionarios de segunda línea para contrarrestar el descontento que entre este grupo había causado el decreto del 28 de noviembre anterior. Por otro lado, la inclusión de Tomás Murphy como representante del consulado de Veracruz es aún más sugerente del objetivo de Calleja al formar esta junta pues, como lo señala Guadalupe Jiménez Codinach, este comerciante mantenía relaciones con otros que compraban el derecho de paso a través de la zona ocupada por los insurgentes, en particular los caminos entre Veracruz y México y el puerto de Acapulco.<sup>203</sup>

Fuera de las medidas propuestas por la Junta Permanente de Arbitrios, durante los primeros meses de gestión de Calleja, las acciones extraordinarias para obtener recursos fueron una extensión de las iniciadas por Venegas. Así, el 13 de julio de 1813, de acuerdo con el diagnóstico de la situación del erario novohispano presentado por los ministros de la Tesorería General, por el Tribunal de Cuentas y por el fiscal de la hacienda pública, Calleja

---

ARNOLD, 1991, pp. 98-109.

<sup>203</sup> JIMÉNEZ CODINACH, 1991, p. 238.

convocó a una Junta de Hacienda en la cual se decidió ampliar la base de tributación del derecho de convoy, comunicándolo a través de un bando que señalaba:

Que descendiendo de un mismo principio el pago del derecho de convoy sobre todos los renglones que se conducen con él, no hay razón para que el más precioso de ellos como es el de la moneda, deje de satisfacerlos; pero conociendo que a la inversa de aquellos ésta no puede tener alteración en su valor y precio, es por lo mismo necesario que sea menor el derecho que satisfaga.

De acuerdo con la resolución de la Junta de Hacienda Pública, y a diferencia del resto de los productos que estaban gravados con el 2%, el transporte de la plata amonedada debía pagar el uno por ciento. Este se cobraría en las aduanas de salida del metal las cuales debían comprobar con la aduana de llegada y con el puerto de Veracruz.<sup>204</sup>

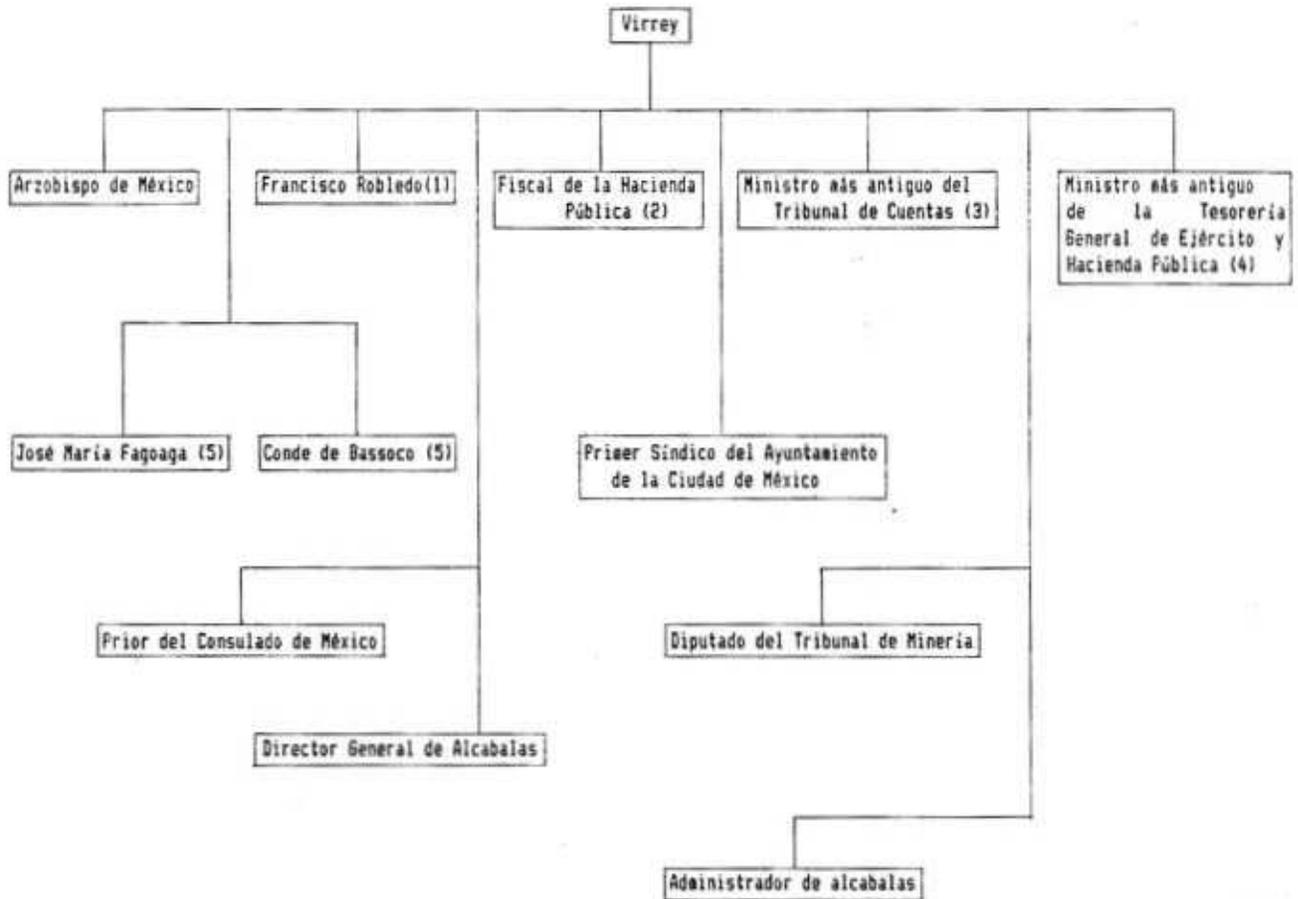
A pesar de la ampliación de la base de tributación del derecho de convoy, la situación del erario virreinal continuaba siendo francamente desastrosa, lo que muestra el fracaso de la junta de arbitrios. Por lo mismo, el 20 de julio de 1813 Calleja se vio en la necesidad de formar una junta extraordinaria de hacienda pública, descrita en la Gráfica 19, organismo que reunía a la junta de arbitrios con la Junta Superior de Hacienda Pública; es decir, convocaba a particulares y a funcionarios de la administración pública central y de la ciudad de México para que propusieran

---

<sup>204</sup> Bando de Félix María Calleja, México, 13 de julio, 1813, CEHM, XLI-1, carp. 13-24, dcto. 756. Agustín Pérez Quijano al administrador de la aduana de Santiago, México, 14 de julio, 1813, AHM, C. Nueva España, 1813, vol. 35, exp. 28, f.3.

GRAFICA 19

JUNTA EXTRAORDINARIA DE HACIENDA PÚBLICA  
20 DE JULIO DE 1813



- (1) Este cargo debía ocuparlo el regente de la Audiencia; Francisco Robledo no era, espero, sino uno de varios fiscales de lo civil.
- (2) Cargo asignado a Antonio Torres Torija.
- (3) En este caso, el contador mayor del Tribunal de Cuentas.
- (4) En este caso, el contador de la Tesorería General de Ejército y Hacienda Pública.
- (5) Cargos nominales, conferidos por sus múltiples aportaciones a las autoridades virreinales.

FUENTE: Bando de Félix María Calleja, ciudad de México, 24 de julio, 1813, CEHM, XLI-1, carp. 13-24, dcto. 936.  
ARNOLD, 1980, *passim*.

alguna solución al grave déficit que experimentaban las cuentas virreinales. Cuatro días después, Calleja comunicaba por bando a los habitantes de la Nueva España la resolución de la junta, no sin antes lamentar y justificar el incremento de las contribuciones.<sup>205</sup>

La propuesta de la junta extraordinaria de hacienda pública fue, en primer lugar, la de aumentar en 50% la tarifa de la contribución temporal de guerra decretada el 26 de agosto de 1812 a todos los productos excepto aquellos de uso más necesario para los pobres.<sup>206</sup> En segundo lugar, se amplió la base de tributación al incluir los productos que omitía la disposición del año anterior: específicamente el 2% sobre la alcabala de aforos de algunos géneros extranjeros. En el aspecto administrativo, el director general de alcabalas, Agustín Pérez Quijano, comunicaba a todas las aduanas del reino:

Que este extraordinario arbitrio se recaude por todas las administraciones de alcabalas del reino, introduciéndose en las cajas con destino precisamente a la manutención de las tropas, de que enterado el Sr. Director general, expedirá sus

---

<sup>205</sup> Bando de Félix María Calleja, México, 24 de julio, 1813, CEHM, XLI-1, carp. 13-24, dcto. 936.

<sup>206</sup> Ni el decreto del 26 de agosto de 1812 ni el del 24 de julio del año siguiente especifican la tasa de contribución, más bien establecen una cantidad específica por unidad de producto, siendo la segunda 50% mayor que la primera. El dilema lo resuelve el director general de alcabalas en su circular del 7 de agosto de 1813 en la que señala que la tarifa original (la de 1812) es una tercera parte de la alcabala ordinaria (6%). Ello implicaba que la contribución alcabalatoria de finales de 1813 ascendía a 9%. Los productos extranjeros debían pagar, además, el 2%, lo que sumaba once puntos porcentuales. Agustín Pérez Quijano a todas las aduanas de la Nueva España, México, 7 de agosto, 1813, CEHM, I-2, carp. 10-38, dcto. 738.

órdenes a todas las administraciones, con especial prevención de que cada uno de los jefes discurra y practique aquellas precauciones necesarias y que sus conocimientos prácticos se dicten para eludir la usurpación de lo cobrado y que todo entre en las cajas sin desfalco.<sup>207</sup>

Las palabras de Pérez Quijano muestran el grado de libertad de acción que se les concedía a los administradores de aduanas, pues como se trataba de tiempos de guerra era necesario conceder un mayor rango de maniobra para evitar retrasos en materias tan importantes como la recaudación fiscal.

Otra medida extraordinaria, esta vez aplicada desde España por las Cortes, fue la extinción del Tribunal de la Inquisición. Al respecto cabe señalar que es probable que los motivos que impulsaron esta reforma hayan sido más de carácter político que fiscal; aún así, vale reconocer que los decretos que eliminaron a la inquisición beneficiaron también al erario novohispano. Así, por ejemplo, Lucas Alamán nos relata cómo el intendente de México, Ramón Gutiérrez del Mazo, fue comisionado para recibir el dinero de este tribunal y depositarlo en la Casa de Moneda. Si bien se trataba de una cantidad relativamente pequeña (poco más de 65 mil pesos), resulta curioso que se hubieran colocado en la Casa de Moneda y no en la tesorería general. De todas formas, la confiscación de los bienes de la inquisición en México dio al gobierno virreinal la posibilidad de contar con mayores recursos. Por una parte, por el dinero depositado en la Casa de Moneda y por

---

<sup>207</sup> Agustín Pérez Quijano a todas las aduanas de la Nueva España, México, 7 de agosto, 1813, CEHM, I-2, carp. 10-38, dcto. 738, [el subrayado es mío].

otros fondos, como era el caso de la llamada "obra pía de Vergara", que pasaron a ser administrados por el intendente de México; y por la otra, por las mayores posibilidades que las propiedades y capitales de esta corporación dieron al gobierno virreinal para la contratación de nuevos préstamos, tanto voluntarios como forzosos.<sup>208</sup>

No obstante las medidas sugeridas por la junta extraordinaria de hacienda pública, la situación continuaba siendo difícil: aún más ante las disposiciones constitucionales gaditanas referentes a la imposibilidad de exigir contribuciones sin la anuencia de las Cortes. De todas formas, aunque fuera necesario actuar independientemente de esta corporación, había que hacer algo para obtener aún más recursos para el sostenimiento de las tropas y la administración pública. Así, hacia los primeros días del mes de noviembre de 1813, la junta extraordinaria de hacienda propuso la creación de una "contribución directa, general y extraordinaria" que gravara los ingresos y utilidades de las personas. La propuesta para la nueva contribución hacía referencia a los decretos de las Cortes del primero de abril de 1811 y 3 de septiembre de 1812, y fue remitida a la Junta Superior de Hacienda la cual sugirió algunas modificaciones. Una vez que se incorporaron estas últimas a la propuesta original, se convocó a otra junta compuesta de personas de las principales clases y corporaciones del Estado en la cual se discutió la propuesta a la luz de las necesidades del

---

<sup>208</sup> ALAMÁN, 1985, vol. 3, pp. 419-420.

erario y de los particulares.<sup>209</sup>

El 15 de noviembre la junta ampliada aprobó la contribución directa y su reglamento no sin antes acordar un préstamo forzoso de dos millones de pesos a la capital del virreinato "porque siendo la necesidad urgentísima y del momento, no daba lugar a que los proporcionase la recaudación de la contribución directa que ha de ser paulatina y tardía en sus principios". La base de tributación comprendía a todos los habitantes del reino con excepción de los "meros jornaleros" y de aquellos cuyos sueldos, rentas o ganancias no llegaran a los 300 pesos. El reglamento aprobado consideraba como rentas o ganancias las percepciones de individuos o negocios, netas de los gastos relacionados con el giro de la actividad y de préstamos que aún se estuvieran proporcionando al erario novohispano. La tasa de contribución fue como se presenta en el Cuadro 13.

---

<sup>209</sup> La junta convocada para discutir la propuesta de la junta extraordinaria de hacienda pública se lee como un "quién es quien" del virreinato novohispano. En ella se hallaban el virrey, arzobispo, superintendente de la casa de moneda, todos los miembros de la Junta Superior de Hacienda Pública, José María Fagoaga, Fausto de Elhuyar, los diputados del cabildo metropolitano, miembros del Consulado de México y del Tribunal de minería, los administradores de aduanas y de correos, los directores de lotería y tabaco, el regidor decano y síndico primero de la ciudad de México y el rector y decano del Colegio de Abogados. Bando de Félix María Calleja, México, 15 de diciembre, 1813, CEHM, XLI-1, carp. 13-24, dcto. 954.

CUADRO 13

TASA DE LA CONTRIBUCION DIRECTA, GENERAL Y EXTRAORDINARIA  
DEL 15 DE NOVIEMBRE DE 1813

INGRESO (PESOS)	TASA (%)
300	3
600	3.86
1000	5
1500	5.91
2000	6.88
2500	7.56
3000	8.31
3500	8.91
4000	9.51
4500	9.98
5000	10.45
5500	10.81
6000	11.17
6500	11.43
7000	11.69
7500	11.87
8000	12
8500	12.16
9000	12.27
9500	12.34
10000	12.40
10500	12.43
11000	12.47
11500	12.48
12000	12.50

A partir de 12 mil pesos, la tasa de contribución es pareja al 12.5%.

FUENTE: Bando de Félix María Calleja, ciudad de México, 15 de diciembre, 1813, CEHM, XLI-1, carp. 13-24, f. 954.

El reglamento de la contribución directa estipulaba la obligación de que los contribuyentes rindieran una declaración anual de sus percepciones. Esta declaración debía presentarse por duplicado ante los ayuntamientos, los cuales debían publicar en el menor tiempo posible lo que le correspondía contribuir a cada quien. Si alguna persona o corporación no rendía declaración, el ayuntamiento debía asignar el monto de la contribución "según la noticia u opinión que tenga de su fortuna o bienes".<sup>210</sup> Era obligación del ayuntamiento remitir al intendente copia de las cantidades asignadas a cada individuo. Por su parte, los intendentes tenían el encargo de entregar el resultado del cobro en su provincia a la dirección general, creada con el fin de que corriera la recaudación "por una sola mano", la cual se presenta de manera esquemática en la Gráfica 20.

El resultado de la contribución directa fracasó ya que, como señalaba el propio Calleja poco menos de un año después, se "habían encontrado en su ejecución varias dificultades".<sup>211</sup> La afirmación del virrey resulta un tanto tímida ante la magnitud del fracaso pues, por una parte, de los dos millones de pesos que se solicitaron "forzosamente" a los acaudalados de la ciudad de México apenas se recogieron cien mil pesos; por otro lado, la propia contribución directa nació con pocas posibilidades de progresar más allá del mero proyecto, por las razones que apunta Lucas Alamán:

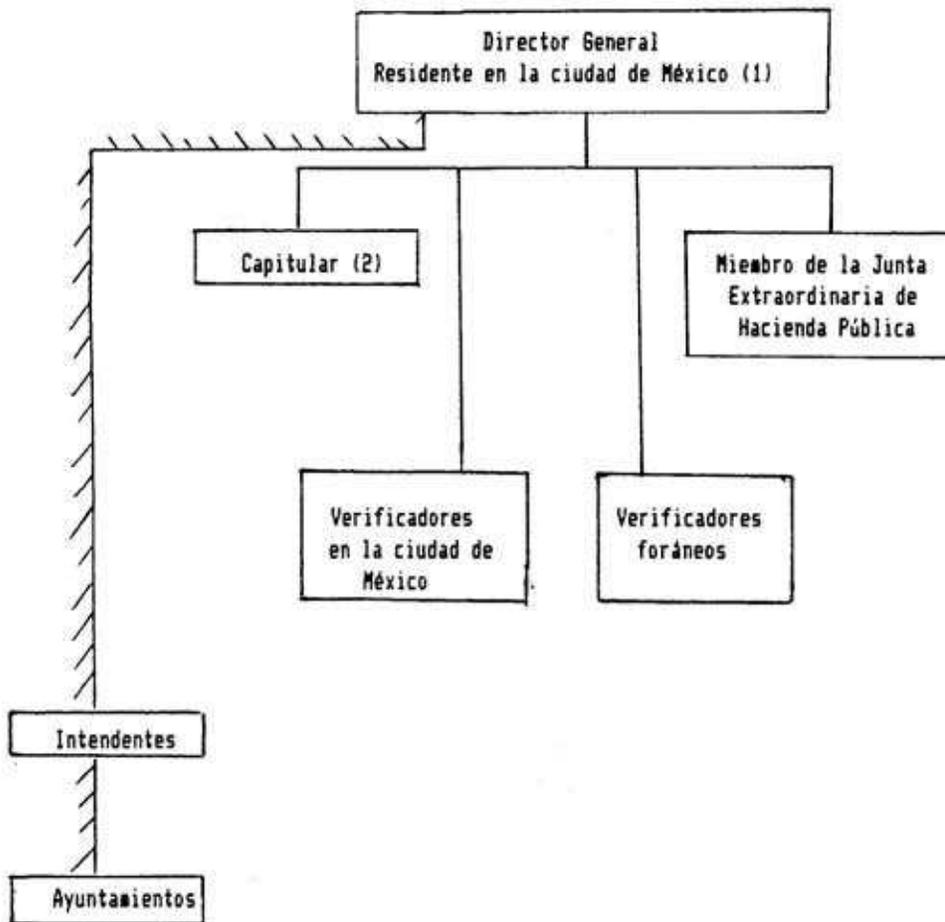
---

<sup>210</sup> Bando de Félix María Calleja, México, 15 de diciembre, 1813, CEHM, XLI-1, carp. 13-24, dcto. 954.

<sup>211</sup> Bando de Félix María Calleja, México, 14 de octubre, 1814, CEHM, XLI-1, carp. 14-24, dcto. 979.

GRAFICA 20

DIRECCION GENERAL PARA EL COBRO DE LA  
CONTRIBUCION DIRECTA, GENERAL Y EXTRAORDINARIA  
DEL 15 DE NOVIEMBRE DE 1813



////// Flujo de información.

(1) Cargo conferido al intendente de Oaxaca, José María Laso.

(2) Nombrado por el Arzobispo y cabildo metropolitano.

FUENTE: Bando de Félix María Calleja, ciudad de México, 15 de diciembre, 1813, CEHM, XLI-1, carp. 13-24, dcto. 954.

...esta contribución, como todas las directas, dictada sin datos estadísticos suficientes y en circunstancias de guerra y revolución en que es imposible recogerlos, vino a ser impracticable y sólo fue un medio de nuevas exacciones arbitrarias.<sup>212</sup>

Y efectivamente, el fracaso de la contribución directa dio pie para que Calleja emprendiera una campaña de gravámenes extraordinarios más característica de un invasor que de una autoridad. Por ejemplo, a aquellas personas que por su situación económica ya no podían o ya no querían prestar al erario novohispano, debían alojar y alimentar en su residencia a batallones completos en tanto no proporcionaran la cantidad solicitada, y si esto se demoraba, la cantidad era aún mayor.<sup>213</sup>

El fracasado proyecto de contribución directa de noviembre de 1813 fue el último gravámen extraordinario que aplicaron las autoridades virreinales bajo la égida de los cuerpos españoles encargados de la monarquía. En los primeros meses de la segunda mitad de 1814, antes de recibirse la noticia del regreso de Fernando VII y de la restauración de la monarquía absoluta, continuaron aplicándose, con múltiples limitaciones, las distintas contribuciones ideadas tanto por la hacienda pública novohispana

---

<sup>212</sup> ALAMÁN, 1985, vol. 3, p. 432.

<sup>213</sup> ALAMÁN, 1985, vol. 3, pp. 432-433. Al llevar a cabo la lectura de la obra de Alamán se detecta una cierta animadversión del autor por el virrey Calleja, por lo que sus afirmaciones sobre este personaje deben tomarse con cuidado.

como por las juntas creadas para ello.<sup>214</sup> Debido a las condiciones en las que se desarrollaba la lucha en contra de los insurgentes, el esfuerzo fiscal que debía emprender el erario novohispano sin duda era mayúsculo: más aún si se considera que a lo largo de los tres años anteriores había tenido que eliminar algunos gravámenes extraordinarios por disposiciones de la Junta Central y las Cortes. Tal era el caso, por ejemplo, de la eliminación del tributo indígena, la reducción del impuesto conocido como "indulto de aguardiente de caña" o la liberación del mercado del azogue.<sup>215</sup> La noción de la necesidad de un cambio administrativo en la Nueva España no surgió de la crisis metropolitana, sino dentro del espacio colonial y desde antes de 1808. Sin embargo, aquellas propuestas originadas en la misma colonia --específicamente las de Abad y Queipo y del intendente Riaño-- no se llegaron a aplicar debido a que las autoridades virreinales esperaban la señal adecuada proveniente de la Península: señal que no llegó o llegó tergiversada. En última instancia, los cambios, cuando éstos se presentaron, debieron originarse desde adentro de la colonia y esto

---

<sup>214</sup> En los meses de febrero y marzo de 1814, las Cortes generales redujeron algunos impuestos municipales. Por ejemplo, se eliminó la obligación de obtener licencias para la construcción de hornos, molinos, etcétera; igualmente se eliminó el impuesto denominado "de maravedises", el cual se aplicaba sobre los granos en los pósitos del reino; también se redujo (de 17 a 10%) la contribución que los propios de los pueblos debían pagar a la hacienda pública. Bandos de Félix María Calleja, México, 26 de febrero y 4 de marzo, 1814, CEHM, I-2, carp. 10-38, dctos. 750-752

<sup>215</sup> Cfr. YÁÑEZ RUIZ, 1958, vol. 1, pp. 246-247; Bando de Francisco Xavier Venegas, México, 21 de marzo, 1811, en HERNÁNDEZ Y DÁVALOS, 1877-1881, vol. 4, p. 118-119; Bando de Francisco Xavier Venegas, México, 19 de junio de 1811, en HERNÁNDEZ Y DÁVALOS, 1877-1881, vol. 2, pp. 487-489.

"disfrazado" de fiscalidad extraordinaria. Por supuesto, no sugerimos que existiera la intención de adoptar un cambio administrativo por el simple hecho de cambiar ni que se aprovechara la necesidad de llevar a cabo una serie de medidas extraordinarias para modificar el estado de la cuestión, sino que las circunstancias llevaron a un cambio, en ocasiones modernizador, que si bien no se hizo permanente sino hasta varios años después de la independencia, sí apuntaba, al igual que en la Península, a lo que años después sería el sistema fiscal mexicano.

Por otro lado, en materia propiamente fiscal, observamos cómo en el periodo 1808-1814 la fiscalidad novohispana fue cada vez contribuyendo menos a la Península, incluso hasta el grado de que las contribuciones dictadas por las Cortes españolas sólo se utilizaron para el financiamiento militar de Nueva España. Claro está que el hecho de que la corona no tuviera que erogar para el financiamiento de la Nueva España constituyó una ayuda importante (de la misma manera que el gasto situado en la defensa del Caribe lo había sido en años anteriores); ayuda que sin duda fue el costo de la relativa autonomía fiscal de la Nueva España.

Esta relativa autonomía de ninguna forma debe contemplarse como un beneficio para el virreinato, pues si bien en algunas ocasiones los gravámenes extraordinarios fueron forzosos, en muchas otras no fue así, lo que refleja un deseo de las autoridades novohispanas de recurrir al apoyo, más que a la obligación por la fuerza, de los contribuyentes. En cierto sentido, esto, y la formación de cuerpos que idearan formas novedosas de exacción,

sugiere la pérdida de la autoridad fiscal de los mandatarios del virreinato. Pérdida que no sólo obedeció al resquebrajamiento del sistema imperial, sino también a las circunstancias de guerra que se vivían en el espacio colonial, mismas que hacían fácil (y obviamente redituable) la evasión masiva de las obligaciones fiscales.<sup>216</sup>

Esta realidad dictó la pauta para un cambio administrativo, prácticamente imperceptible en el nivel formal y similar a lo que sucedía entre la metrópoli y su colonia. Ante la pérdida de la autoridad fiscal de los funcionarios de la hacienda pública novohispana, se detectan dos procesos: por una parte, la creación de juntas que hicieran uso no sólo de los recursos de sus integrantes sino también del dominio que éstos ejercían sobre sus compañeros de gremio; por otro lado, y sobre esto veremos más en secciones posteriores, se percibe, en particular a partir de 1812, que las tareas recaudatorias pasaron de manos de las autoridades fiscales a las de las autoridades militares (que no siempre fueron las mismas), lo que facilitó no sólo la fiscalidad extraordinaria, sino también las exacciones de carácter arbitrario y circunstancial. En todo caso, el cambio que la revolución de independencia impuso sobre las condiciones administrativas del erario novohispano en cierta forma marcaba el camino para la formación de nuevas instituciones que, no obstante la restauración del absolutismo en España, sin duda serían de corte más liberal.

---

<sup>216</sup> Véase, por ejemplo, ORTÍZ ESCAMILLA, 1992, pp. 132-133.

## CAPÍTULO 7

LAS REFORMAS FISCALES Y ADMINISTRATIVAS DURANTE  
LA GESTIÓN DE LAS CORTES DE CÁDIZ,  
SUS CONSECUENCIAS Y EFECTOS EN LA NUEVA ESPAÑA

Ejercicio del liberalismo imperante en la Península o la práctica de una democracia ficticia, las Cortes de Cádiz establecidas el 24 de septiembre de 1810 constituyen, de todas formas, un importante intento por modificar el estado de la cuestión del imperio español. A lo largo de los tres siglos anteriores, los monarcas españoles, siguiendo las características propias del mercantilismo, habían hecho a un lado a las Cortes eliminándolas del panorama fiscal del imperio. En 1810, debido a las circunstancias políticas particulares de la Península, buena parte de los miembros de las Cortes reunidas en Cádiz vieron la oportunidad de revertir la tendencia absolutista y de hacer a los súbditos españoles partícipes de las hostilidades bélicas del continente europeo. Así, administrativamente, no sólo vemos la subordinación del poder fiscal del monarca a las disposiciones de un parlamento, sino también la creación de varias instancias administrativas que, aparte del objetivo de salvar a las finanzas imperiales de la quiebra, respondieran a los cambios que se aplicarían en la fiscalidad: eliminación de contribuciones indirectas, extinción de rentas estancadas, y la definitiva centralización en manos del ejecutivo (con la anuencia del legislativo) de todos los recursos fiscales del imperio.<sup>217</sup>

---

<sup>217</sup> ARTOLA, 1978, pp. 180-181.

En esta sección veremos cómo las Cortes reunidas en Cádiz discutieron durante sus sesiones y plasmaron en una constitución buena parte de las reformas administrativas que años después heredaría el México independiente. Estas reformas no sólo respondieron a las necesidades del momento, sino que también obedecieron a un cambio ideológico percibido por una parte de los integrantes del parlamento español. Por ejemplo, en contraposición al absolutismo dieciochesco, las Cortes buscaban controlar el excesivo poder del monarca en materia de ingresos y gastos fiscales; ello, empero, también exigía un poder legislativo fuerte que tuviera la capacidad de evaluar la política fiscal en general. Para eso era necesario, además, contar con una oficina del ejecutivo que tuviera casi total conocimiento de la situación de los ingresos y gastos del imperio; por lo mismo se debían reformar las tesorerías y normar su relación con el poder legislativo.

En materia de hechos, algunas reformas originadas en Cádiz pudieron aplicarse con sus modificaciones particulares en el virreinato novohispano. En buena parte, los efectos de su aplicación, empero, fueron negativos, y pocos meses después debieron eliminarse creando una situación de confusión administrativa y de rompimiento de rutinas que, en nuestra opinión, resultó desastrosa para los últimos años de la colonia y los primeros del México independiente.

#### 7.1. La Hacienda Pública novohispana y las Cortes de Cádiz.

Después de las discusiones de finales de septiembre y octubre

de 1810 relacionadas con la igualdad entre todos los habitantes del imperio, el 16 de diciembre de ese año los diputados americanos propusieron once reformas de carácter económico, dos de las cuales implicaban un cambio administrativo fundamental.<sup>218</sup>

Primeramente, los diputados americanos solicitaban a las Cortes que legislaran sobre la eliminación de todos los estancos estatales; en su lugar sugerían que se aplicaran impuestos sobre la producción de los bienes anteriormente estancados. De acuerdo con un estudio realizado hace ya algunos años que analiza con detalle las discusiones en torno a las once propuestas americanas, los decretos que eliminaron los monopolios estatales de tabaco, sal, cordobanes, alumbre, plomo y estaño fueron aprobados entre abril de 1811 y octubre de 1812.<sup>219</sup> Sobre la aplicación de la reforma, en el caso del principal estanco de la corona: el tabaco, tal parece que las autoridades novohispanas pusieron más atención a sus propias necesidades que a las órdenes provenientes de las Cortes. Así, ante los problemas de producción de Oaxaca en 1812 y la

---

<sup>218</sup> HANN, 1966, p. 178, (Apéndice A).

<sup>219</sup> HANN, 1966, p. 159 sugiere que todos los estancos, mayores y menores, se liberaron en el mismo decreto. No fue así, los estancos menores (alumbre, cordobanes, plomo y estaño) se liberaron en enero de 1812, YÁÑEZ RUÍZ, 1958, vol. 1, p. 250, y el decreto fue reproducido en la Gaceta de México del 27 de octubre de ese año. Sobre la liberalización de los estancos mayores, específicamente el tabaco, no había necesidad de ello, pues como lo señalaba Ramos Arizpe ya se había realizado con el decreto del 9 de febrero de 1811 el cual señalaba "que los habitantes de América pueden sembrar y cultivar cuanto la naturaleza y el arte les proporcione en aquellos climas", YÁÑEZ RUÍZ, 1958, vol. 1, pp. 245-246. Véase también la discusión al respecto en DIARIO DE SESIONES, 1810-1813, vol. 8, pp. 316-325, (sesión del 15 de septiembre, 1811).

invasión de las tropas de Morelos a la zonas tabacaleras de Veracruz el año siguiente, las autoridades virreinales no liberaron nada, pues los fondos de esta renta en parte sirvieron para mantener a los ejércitos realistas. De hecho, no sólo no liberaron sino que, en uno de los cambios más importantes que por esos años experimentó la administración novohispana, integraron la tesorería del tabaco a la Tesorería General de Ejército y Real Hacienda para evitarse la molestia de hacer las transferencias.<sup>220</sup> Prueba adicional de que el estanco del tabaco no fue eliminado, es el decreto del 13 de enero de 1812 mediante el cual se suprimió la dirección de pólvora y naipes para reintegrarla a la de este ramo,<sup>221</sup> con lo cual la administración novohispana experimentaba un nuevo cambio, mismo que, si atendemos a la memoria de hacienda que en 1823 rindió Antonio de Medina, efectivamente se realizó.<sup>222</sup> Así, a partir del decreto del 13 de enero de 1812 los directores generales del tabaco se hacían cargo de la administración de las reales fábricas y almacenes de pólvora; la tesorería del tabaco, y consecuentemente la de pólvora y naipes, desaparecía para reintegrarse a la general de Ejército y Hacienda Pública, y la distribución tanto del tabaco como de la pólvora no experimentaba

---

<sup>220</sup> WALKER, 1990, h. 11. Por otro lado, años después, el ministro de hacienda del México independiente, Antonio de Medina, señalaba que desde 1810 hasta finales del periodo colonial la renta del tabaco auxilió a varias tesorerías, por lo que ciertamente resultaba conveniente la fusión de su tesorería a la General de Ejército y Real Hacienda. Cfr. MEDINA, 1982, p. 26.

<sup>221</sup> COLECCIÓN DE DECRETOS, 1813, vol. 2, p. 51; José Canga Argüelles a Francisco Xavier Venegas, Cádiz, 20 de enero, 1812, AGN, Reales Cédulas Originales, vol. 206, exp. 52.

<sup>222</sup> Cfr. MEDINA, 1982, p. 55.

modificaciones pues las administraciones y factorías de provincia eran las mismas para ambos productos (ver Gráficas 10a y 10f).

En cuanto a los estancos menores, Hann señala que el decreto del 17 de enero de 1812 no se aplicó en la Nueva España.<sup>223</sup> Sin embargo, para el caso del estanco de alumbres por ejemplo, en 1812 se dio la posibilidad de liberarlo sin contratiempos pues el último remate quinquenal había concluido. Esto último se intentó a mediados de ese año, mas no por el decreto de las Cortes sino por razones totalmente ajenas a él: primero, por los fraudes que los fiadores del asentista habían detectado; segundo por la invasión de los rebeldes a la hacienda de Meztitlán de la Sierra, y tercero porque no obstante que se había pregonado el nuevo remate del asiento no se había presentado postor alguno.<sup>224</sup> Ante la consulta que los ministros de la Tesorería General de Hacienda Pública hicieron al fiscal de este organismo, este último determinó que se liquidara el asiento, al menos que los fiadores del pregón anterior decidieran continuar con el estanco.<sup>225</sup> Así lo hicieron, aunque a un precio menor al que exigían los ministros del erario novohispano pues la hacienda de Meztitlán se hallaba tomada por los

---

<sup>223</sup> HANN, 1966, p. 159.

<sup>224</sup> Los ministros de la Tesorería General de Ejército y Hacienda Pública al fiscal de la Hacienda Pública, México, 1 de julio, 1812. AGN, AHH, Alumbres, leg. 414, exp. 41.

<sup>225</sup> El fiscal de la Hacienda Pública a los ministros de la Tesorería General de Ejército y Hacienda Pública, México, 25 de julio, 1812, AGN, AHH, Alumbres, leg. 414, exp. 41.

insurgentes.<sup>226</sup> Para inicios de octubre de 1812 el Tribunal de la Contaduría de Cuentas comunicó a los ministros de la tesorería que hicieran saber a los asentistas del alumbre que debían abandonar el estanco y vender todo lo concerniente a este producto según su propia conveniencia "debido a la libertad declarada de las Cortes de este ramo de industria".<sup>227</sup> El asiento se liberó el 27 de octubre de 1812 aunque todavía en 1815 los antiguos asentistas continuaban solicitando sus derechos ante el erario novohispano.<sup>228</sup>

La segunda propuesta de los diputados americanos ante las Cortes que implicaba un cambio administrativo de importancia fue la de liberar la explotación de las minas de mercurio, con la salvedad de que su producción fuera administrada por el Tribunal de Minería "con inhibición de virreyes, intendentes, gobernadores y tribunales de la Real Hacienda".<sup>229</sup> El cambio administrativo implícito en esta petición significaba, en última instancia, que el virrey ya no sería superintendente de azogues, que se eliminaría la contaduría encargada del ramo así como los reales almacenes de azogue y, más

---

<sup>226</sup> Salvador Ondrait y Juan José de Acha a los ministros de la Tesorería General de Ejército y Hacienda Pública, México, 30 de julio, 1812, AGN, AHH, Alumbres, leg. 414, exp. 41.

<sup>227</sup> El Tribunal de la Contaduría de Cuentas al Tesorero de General de Ejército y Hacienda Pública y al Fiscal de Hacienda Pública, México, 7 de febrero, 1814, AGN, AHH, Alumbres, leg. 414, exp. 42.

<sup>228</sup> Los ministros de la Tesorería General de Ejército y Real Hacienda al Fiscal de la Real Hacienda, México, 13 de abril, 1815, AGN, AHH, Alumbres, leg. 414, exp. 42.

<sup>229</sup> DIARIO DE SESIONES, 1810-1813, vol. 1, p. 140.

importante, que las tesorerías dejarían de ocuparse de distribuir este material entre los mineros y de recoger los envases de hierro cuando las mermas en Veracruz fueran muchas.

La propuesta de eliminar las restricciones a la explotación de las minas de azogue en la Nueva España se discutió muy poco en las Cortes,<sup>230</sup> quizá debido a que era prácticamente redundante, pues de hecho ya se realizaba esta actividad con la anuencia y el apoyo de las autoridades virreinales. En mayo de 1808, por ejemplo, Iturrigaray ordenó a los ministros de la tesorería general que entregaran al Tribunal de Minería cinco mil pesos mensuales para que se explotara una mina de azogue propuesta por el conde de Regla.<sup>231</sup> De manera que la proposición de los diputados americanos, ampliada días después para solicitar premios a los mineros que hallaran y explotaran minas de mercurio, fue aprobada sin contratiempos el 26 de enero de 1811.<sup>232</sup>

Si bien no hubo dificultades para que se aprobara el decreto ante las Cortes españolas, tal parece que su aplicación en la Nueva España se enfrentó con no pocos problemas, no obstante que pocos meses después el decreto fue publicado en todas las intendencias

---

<sup>230</sup> HANN, 1966, p. 172.

<sup>231</sup> José de Iturrigaray a los ministros de la Tesorería General de Ejército y Real Hacienda, México, 24 de mayo, 1808, AGN, AHH, Azogues, leg. 1875, exp. 7; José Canga Argüelles a Francisco Xavier Venegas, Cádiz, 2 de febrero, 1812, AGN, Reales Cédulas Originales, vol. 206, exp. 123..

<sup>232</sup> Bando de Francisco Xavier Venegas, México, 25 de abril, 1811, AGN, Minería, vol. 199, exp. 5, ff. 196-197. COLECCIÓN DE LOS DECRETOS..., 1813, vol. 1, pp. 61-63.

del virreinato.<sup>233</sup> Por una parte, como ya venía sucediendo, efectivamente se permitió la explotación de minas de mercurio en el territorio novohispano; asimismo, se autorizó que fueran los tribunales de minería los que realizaran el repartimiento.<sup>234</sup> Sin embargo, la solicitud de que la producción fuera administrada por los diputaciones mineras locales halló cierta resistencia, precisamente por parte del Real Tribunal de Minería. Esta corporación, antes de acceder a ser el organismo encargado de repartir el azogue entre los mineros, solicitó al virrey el 27 de julio de 1811 unos meses con el fin de meditar la cuestión y de plantearla en la reunión general de apoderados de las diputaciones locales que se celebraría a finales de ese año. Entretanto, sugería la corporación, "puede continuarse el modo observado hasta aquí".<sup>235</sup> La propuesta del Tribunal de Minería fue aceptada por el virrey el 2 de octubre de ese mismo año.<sup>236</sup> La junta general que el tribunal proyectaba celebrar no se llevó a cabo debido a la

---

<sup>233</sup> Excepto en aquellas en donde no tenía sentido hacerlo. En agosto de 1811 las autoridades de la intendencia de Yucatán comunicaban al virrey que no habían publicado el bando "porque en esta provincia no se conoce ninguna especie mineral". Véase Jacinto Serrano, encargado de la intendencia de Yucatán, a Francisco Xavier Venegas, Mérida de Yucatan, 10 de agosto, 1811, AGN, Minería, vol. 199, exp. 5, f. 213.

<sup>234</sup> Oficio del fiscal de Real Hacienda al Tribunal de Cuentas, al Real Tribunal de Minería, a los ministros de las cajas de Real Hacienda y a la contaduría de azogues, México, 29 de mayo, 1811, AGN, Minería, vol 199, exp. 5, f. 198.

<sup>235</sup> El Real Tribunal de Minería a Francisco Xavier Venegas, México, 27 de julio, 1811, AGN, Minería, vol. 199, exp. 5, f. 211.

<sup>236</sup> Francisco Xavier Venegas al Real Tribunal de Minería, México, 24 de enero, 1812, AGN, Minería, vol. 199, exp. 6, f. 256.

insurrección; esto ocasionó que la corporación tuviera que rendir un largo y complicado informe sobre la situación del repartimiento de azogues. En resumidas cuentas, el informe del Tribunal de Minería pretendía que las diputaciones locales repartieran el azogue y "que todo lo demás permaneciera en el mismo estado en que ahora se halla".<sup>237</sup> El informe del Tribunal de Minería le pareció al fiscal de Real Hacienda más el producto de un desconocimiento del decreto del 26 de enero de 1811 que un deseo de colaborar por parte de los mineros. A mediados de 1812, este funcionario solicitó un dictamen sobre la cuestión al Contador de Azogues, al Tribunal de Cuentas y a los ministros de la Tesorería General de Ejército y Real Hacienda.<sup>238</sup> Los dictámenes, presentados en los siguientes meses, son una clara muestra del conocimiento que los funcionarios de cada una de estas oficinas tenían no sólo de la situación de la minería novohispana, sino de todo el aparato administrativo virreinal. Por una parte, el Contador General de Azogues dictaminó todo menos lo que se le preguntaba.<sup>239</sup> El Tribunal de Cuentas, por su parte, cayó en el mismo error que la corporación minera: rindió

---

<sup>237</sup> Informe del Real Tribunal de Minería al fiscal de Real Hacienda sobre el repartimiento del azogue, México, 8 de mayo, 1812, AGN, Minería, vol. 199, exp. 6, ff. 257-261.

<sup>238</sup> Oficio del fiscal de Real Hacienda sobre el informe del Real Tribunal de Minería, México, 8 de junio, 1812, AGN, Minería, vol. 199, exp. 6, ff. 261-262.

<sup>239</sup> El contador general de Azogues al fiscal de Real Hacienda, México, 6 de agosto, 1812, AGN, Minería, vol. 199, exp. 6, f. 263.

un dictamen más lucidor que informativo.<sup>240</sup> Por último, los ministros de la Tesorería General de Ejército y Real Hacienda dictaminaron, breve y acertadamente, no sólo sobre la cuestión más importante, que era la repartición de azogues,<sup>241</sup> sino también sobre las implicaciones del decreto sobre el conjunto de la administración fiscal virreinal.

Como la duda del fiscal provenía de la interpretación del decreto del 26 de enero de 1811, los ministros de la Real Hacienda señalaban que, si se había de cumplir literalmente esta disposición, entonces eran los tribunales de minería los que se encargarían de repartir el azogue. Este se transportaba a los almacenes locales, de manera que tanto el flete como el gasto de almacenaje corrían con cargo a la corporación minera.<sup>242</sup> Esta, por su parte, debía pagar el azogue proporcionado a lo largo de cuatro años mediante ocho pagos semestrales. En cuanto al resto de la administración anteriormente encargada del repartimiento del

---

<sup>240</sup> El Real Tribunal de la Contaduría de Cuentas al fiscal de Real Hacienda, México, 22 de septiembre, 1813, AGN, Minería, vol. 199, exp. 6, ff. 268-272.

<sup>241</sup> Los ministros de la Tesorería de Ejército y Real Hacienda al fiscal de Real Hacienda, México, 21 de agosto, 1812, AGN, Minería, vol. 199, exp. 6, ff. 265-267. Revuelto en todo este asunto se hallaba una discusión relacionada con la conveniencia de hacerle entregas extraordinarias de azogue al grupo de mineros más acaudalados del virreinato. Como no era el tema nodal de toda esta cuestión, los ministros de la Tesorería, a diferencia del resto de los funcionarios, apenas si lo mencionaron en su dictamen. Para un magnífico trabajo sobre la forma como se repartía el azogue y otros insumos mineros durante la guerra de independencia, véase ROMERO SOTELO, 1994, pp. 137-163.

<sup>242</sup> Cabe mencionar que no obstante que ahora el azogue sería repartido por los mineros, continuaba el compromiso de la corona de proporcionar este insumo "al costo y libre de costas".

mercurio, los ministros de la tesorería fueron categóricos:

En este sistema nada tiene que hacer la contaduría general del ramo, que por consiguiente deberá suprimirse y cesará también la intervención y responsabilidad de los ministros foráneos, que antes han intervenido en los repartimientos.<sup>243</sup>

Una vez que el Tribunal de Minería accedió a ser el que distribuyera el azogue entre los mineros, tuvo que enfrentarse a no pocos problemas con las autoridades virreinales, sobre todo con el virrey Calleja. Por ejemplo, en septiembre de 1813 el Tribunal de Minería tuvo que solicitar al virrey que se abstuviera de vender a quien él quisiera el azogue confiscado a los insurgentes "pues...es de presumir que tenga dueño conocido, y cuando no se pueda averiguar, siempre convendrá se agregue a la corta existencia para que a beneficio de la minería en común se distribuya con nuestro conocimiento y la debida equidad".<sup>244</sup>

Las once propuestas de la diputación americana fueron presentadas a pocas semanas de iniciadas las Cortes con la esperanza de que, liberando algunos aspectos económicos del espacio colonial, se apagara el brote insurgente iniciado en septiembre de 1810. Sin embargo, la resolución de un buen número de peticiones americanas tardó varios meses en obtenerse debido al relativo desdén con que los diputados españoles veían estas propuestas.

---

<sup>243</sup> Los ministros de la Tesorería de Ejército y Real Hacienda al fiscal de Real Hacienda, México, 21 de agosto, 1812, AGN, Minería, vol. 199, exp. 6, ff. 265-267.

<sup>244</sup> El Tribunal General de la Minería al Virrey Calleja, México, 22 de septiembre, 1813, AGN, AHH, Azogues, leg. 1838, exp. 5.

Incluso se llegó a someter a votación la importancia de las posesiones americanas en las Cortes, resolviéndose que sus asuntos se discutirían los miércoles y los viernes de cada semana.<sup>245</sup> El resto del tiempo fue dedicado a las discusiones relacionadas con los asuntos políticos de la Península, mismos que, quizá no directamente ni en esos momentos, tendrían relevancia en las posesiones ultramarinas.

La discusión sobre los cambios que en lo general experimentaría la administración pública del imperio español se inició en los primeros días de enero de 1811. Primeramente, se trató el tema de las atribuciones del ejecutivo en materia de administración de los empleados de la hacienda pública. Se propuso que éstos fueran inamovibles, excepto en el caso de que existiera causa justificada. Al respecto el diputado Agustín Argüelles marcó la diferencia entre la administración de la hacienda y la de justicia al delimitar las funciones de los empleados del erario, las cuales en ocasiones eran de carácter judicial.<sup>246</sup> Señalaba que, por una parte, el poder judicial era partícipe de la soberanía mientras que por la otra los administradores de rentas eran meros

---

<sup>245</sup> DIARIO DE SESIONES, 1810-1813, vol. 2, p. 233, (sesión 2 de enero, 1811).

<sup>246</sup> Para el caso de la Nueva España, los responsables de las rentas de la corona eran los intendentes, los cuales tenían jurisdicción judicial, vía ellos mismos o a través de los tenientes letrados. Parte de esta jurisdicción la habían perdido con el decreto del 12 de abril de 1809 ante los ministros de la Real Hacienda. El argumento de Argüelles fue precisamente el de distinguir sobre quién recaería dicha jurisdicción. Cfr. REES JONES, 1983, pp. 158-164; REES JONES, 1984, pp. LXVII.

agentes de la porción ejecutiva del gobierno.<sup>247</sup> Aunque el artículo que distinguía entre las atribuciones judiciales y ejecutivas de los administradores de rentas no se incluyó en el reglamento de la regencia, es una clara muestra de la separación de los poderes que se adoptaría en años venideros.<sup>248</sup>

Otra de las discusiones importantes que se llevó a cabo durante los primeros meses de 1811 fue el asunto de la igualdad fiscal entre España y las posesiones ultramarinas. La importancia de esto radica en que la definición de dicha igualdad podría determinar la posibilidad de gravar, ordinaria y extraordinariamente y en la misma proporción, a las ricas posesiones americanas. Así, por ejemplo, hacia finales de marzo se aprobó la propuesta de la comisión de hacienda referente a la extensión a la América de un impuesto sobre la plata labrada de las iglesias y particulares. En la Nueva España esta contribución no se llevó a cabo sino hasta diciembre de ese año, y eso en forma de préstamo, debido a una sugerencia de la junta de arbitrios de noviembre de 1811. De todas formas, con esta discusión quedó presentada la igualdad fiscal entre ambos territorios; igualdad que, no obstante, los representantes reconocían como dictada por las circunstancias, como lo indicaba el diputado Anér:

En la Península se ha impuesto este préstamo y habiendo

---

<sup>247</sup> DIARIO DE SESIONES, 1810-1813, vol. 2, p. 268, (sesión del 5 de enero, 1811).

<sup>248</sup> Bando de Francisco Xavier Venegas sobre el Reglamento Provisional para el Consejo de Regencia, México, 4 de junio, 1811, CEHM, XLI-1, carp. 12-24, dcto. 838.

decretado S.M. que la América es una parte integrante de la España, debe estar sujeta a las mismas cargas, sin que por esto impida para que en cuanto a la América se adopten otras medidas, como propone la comisión, en atención a que el sacrificio debe ser mayor en donde lo es el peligro.<sup>249</sup>

José Miguel Guridi y Alcocer, haciendo referencia a la misma contribución, señalaba que no era conveniente solicitarla puesto que, señalaba, los ciudadanos contribuían más si se les permitía actuar con iniciativa propia; además, en los territorios americanos los donativos y préstamos "por exorbitantes que se supongan" rendían más que los impuestos ordinarios. Guridi y Alcocer recomendaba que de todas formas no se solicitara el nuevo impuesto sobre la plata en América pues "reina en ella generalmente el descontento del gobierno"; además de que aún seguía vigente el préstamo de los veinte millones y por ello no se podían solicitar dos impuestos extraordinarios de guerra.<sup>250</sup> A final de cuentas, el 9 de abril de 1811 se aprobó extender a América el gravamen sobre la plata labrada de las iglesias y particulares, ya que "debiendo ser iguales los derechos de españoles y americanos, debían serlo igualmente las cargas".<sup>251</sup> Sin embargo, al menos para el caso de la Nueva España, la carga era mayor pues desde inicios de 1810, con el fin de reunir la cantidad necesaria para el préstamo de 20 millones de pesos, la junta compuesta por miembros

---

<sup>249</sup> DIARIO DE SESIONES, 1810-1813, vol. 5, pp. 19-21, [el subrayado es mío].

<sup>250</sup> DIARIO DE SESIONES, 1810-1813, vol. 5, p. 23.

<sup>251</sup> DIARIO DE SESIONES, 1810-1813, vol. 5, p. 38, (sesión del 9 de abril, 1811).

de los tres consulados novohispanos había solicitado que los vecinos de Nueva España entregaran voluntariamente sus pertenencias de oro y plata labrada.<sup>252</sup>

Una vez establecida la igualdad fiscal entre España y América, y una vez también que quedaron formadas las comisiones, las Cortes se dieron a la tarea de intentar modificar la administración central de la Península. Al respecto, cabe señalar que el hecho de que no se discutiera en el parlamento la posibilidad de llevar a cabo un cambio similar en las posesiones ultramarinas refleja el deseo de hacerlo posteriormente como algo que no requería de la discusión parlamentaria, sino de una disposición del ejecutivo. La razón de esto seguramente radicaba en la forma como se había visualizado desde la península la operatividad de la fiscalidad americana. La Hacienda Pública novohispana era un apéndice de la de Castilla y por lo mismo una reforma administrativa debía iniciarse en la Península para posteriormente trasladarse al continente americano. Incluso es probable que la administración fiscal novohispana no requiriera tan urgentemente de un cambio administrativo, pues primero era necesario modificar la administración peninsular, de manera que se hallara totalmente centralizada, particularmente en el caso de la tesorería.

Durante los primeros meses de 1811 la discusión sobre el cambio administrativo tuvo más que ver con su pertinencia que con

---

<sup>252</sup> VEGA, 1990, pp. 921-922.

la manera como se realizaría.<sup>253</sup> La posición de los diputados que proponían tan solo una corrección de los vicios administrativos no era del todo descabellada, pues debido a la guerra éstos se habían acentuado considerablemente.<sup>254</sup> Aun así, era evidentemente necesaria una reforma administrativa: primero, porque la existencia de distintas fiscalidades privilegiadas como era el caso de Navarra y los Países Vascos resultaba inconsistente con la idea de una contribución directa y proporcional a los ingresos del contribuyente; segundo, porque la existencia de tesorerías provinciales hacía prácticamente imposible la elaboración de un presupuesto general que permitiera una programación financiera más eficiente, y tercero, porque la información tardaba literalmente años en llegar a los centros de decisión. Por ejemplo, en la sesión del 27 de abril el ministro de Indias rindió un reporte ante las Cortes sobre la situación financiera de esta parte del imperio; en él indicaba que aún no había recibido los estados generales que debían formar los tribunales de cuentas, por lo que sólo podía dar información sobre la situación del erario novohispano para el quinquenio de 1795-1799.<sup>255</sup>

---

<sup>253</sup> Véase sobre todo la sesión del 14 de abril, 1811, DIARIO DE SESIONES, 1810-1813, vol. 5, pp. 63-67.

<sup>254</sup> En la sesión del 3 de mayo de 1811, refiriéndose a la península, el diputado Ros señalaba: "Las juntas provinciales crearon muchísimos empleos militares y políticos, no porque fueran inútiles a la patria estas creaciones, sino por extender la autoridad de su soberanía en favor de sus amigos y parciales. DIARIO DE SESIONES, 1810-1813, vol. 5, p. 306.

<sup>255</sup> DIARIO DE SESIONES, 1810-1813, vol. 5, p. 219, (sesión del 27 de abril, 1811).

Hacia los primeros días de mayo de 1811, las Cortes se percataron de que no se podía llevar a cabo una reforma administrativa sin contar con las estructuras organizativas de cada una de las oficinas centrales. Por lo mismo, el parlamento ordenó al consejo de regencia "...que a la posible brevedad, y sucesivamente vaya presentando a la sanción del congreso las plantas de todos los ministerios, tribunales y oficinas de varios ramos de la administración pública en ambos hemisferios..". El objeto de tal orden era el de ver cuáles plazas podían suprimirse por innecesarias y cuáles se hallaban sin ocupar, de forma que se pudiera hacer uso del dinero proveniente de estos destinos.<sup>256</sup>

Poco puede decirse en cuanto a la aplicación de las medidas aprobadas por las Cortes. Para el caso de España, se realizó un esfuerzo un tanto modesto en torno a la reunión de fondos en una sola tesorería <sup>257</sup>; para el caso de Nueva España, hemos visto cómo se unió la tesorería del tabaco a la general de Ejército y Hacienda Pública. Por otro lado, cabe notar que al parecer las modificaciones no fueron el resultado de las disposiciones del recién creado congreso sino de las circunstancias particulares del virreinato. Ello no quería decir que en las Cortes no se intentara reformar la situación administrativa de las colonias e incluso en algunos escritos peninsulares se apunta a la necesidad de "una perfecta igualdad, unidad y reciprocidad en el gobierno y atención

---

<sup>256</sup> DIARIO DE SESIONES, 1810-1813, vol. 5, pp. 388, 443, (sesiones del 9 y del 14 de mayo, 1811).

<sup>257</sup> DIARIO DE SESIONES, 1810-1813, vol. 5, p. 444, (sesión del 15 de mayo, 1811).

de los negocios de la Península con los de Ultramar".<sup>258</sup> En este mismo sentido, en la sesión del 2 de julio de 1812 la comisión de negocios Ultramarinos presentó a discusión un escrito elaborado por la regencia el año anterior en el que se contemplaba el arreglo de las subdelegaciones. El alegato principal para esta propuesta era el de que no se respetaba la ley sobre la duración de estos funcionarios, por lo que era conveniente suprimirlos y restituir a los alcaldes ordinarios. El dictamen de la comisión era que se obedeciera al pie de la letra lo previsto por la Ordenanza de Intendentes de 1803, la cual, después de haber sido aprobada por el rey en septiembre de ese año en sustitución de la de 1786, fue derogada en su totalidad en enero de 1804.<sup>259</sup> El asunto pasó a manos del Consejo de Indias el cual dictaminó que, efectivamente, el problema de los subdelegados debía arreglarse de acuerdo con lo dispuesto por la Ordenanza de Intendentes de 1803, con lo cual a partir de entonces ésta volvía a tener vigencia en las colonias americanas.<sup>260</sup>

Por otro lado, el 13 de agosto la Comisión de Hacienda

---

<sup>258</sup> Véase, por ejemplo, José Vázquez Figueroa a Félix María Calleja, Cádiz, 21 de julio, 1812, AGN, Reales Cédulas Originales, vol. 207, exp. 24.

<sup>259</sup> Según las afirmaciones de la comisión de negocios Ultramarinos, el Ministerio de Hacienda rechazó la suspensión de la Ordenanza de Intendentes de 1803 y posteriormente, aunque no dice en qué fecha, fue restituida. Desafortunadamente, no encontré referencia a la segunda aprobación de la ordenanza de 1803, lo que me lleva a sospechar que nunca se llevó a efecto. Cfr. REES JONES, 1984, pp. LXV-LXVII.

<sup>260</sup> DIARIO DE SESIONES, 1810-1813, vol. 7, p. 4, (sesión del 2 de julio, 1811).

estudiaba un nuevo sistema de empleados para el Tribunal de Cuentas y la creación de dos nuevas intendencias en la isla de Cuba.<sup>261</sup> El caso de la intendencia de Cuba era de particular importancia ya que, según informe del ministro interino de hacienda de Indias, el tribunal de cuentas cubano respondía a España mientras que la intendencia lo hacía a la Nueva España, por lo cual el ministro sugería que todas las oficinas fiscales de la isla dependieran de esta última, hecho que refleja el deseo de las Cortes de delimitar de manera más precisa la administración de ambos continentes.<sup>262</sup>

A principios de julio se dio inicio a las discusiones referentes al arreglo de la tesorería general, para lo cual se creó una comisión especial de hacienda. Como una herencia de lo que se venía haciendo en materia de crédito público desde finales del siglo anterior, se discutió sobre la posibilidad de crear una tesorería especial encargada de administrar los fondos provenientes de préstamos y donativos patrióticos.<sup>263</sup> De acuerdo con la propuesta, el nuevo tesorero sólo recibiría una porción de lo que recaudara por estos conceptos; el razonamiento de ello al parecer radicaba en que era necesario crear una figura que inspirara suficiente confianza como para que se recaudaran fuertes aportaciones voluntarias. Sin embargo, la propuesta encontró una

---

<sup>261</sup> DIARIO DE SESIONES, 1810-1813, vol. 7, p. 400, (sesión del 13 de agosto de 1811).

<sup>262</sup> DIARIO DE SESIONES, 1810-1813, vol. 5, pp. 219, 224, (sesión del 27 de abril, 1811).

<sup>263</sup> DIARIO DE SESIONES, 1810-1813, vol. 7, p. 90, (sesión del 14 de julio, 1811).

viva oposición pues a varios miembros de las Cortes les parecía más adecuado tratar este asunto como parte de una reforma integral de la tesorería general y contaduría mayor del imperio. Así, por ejemplo, el diputado Gallego señalaba que uno de los principales problemas fiscales había sido que los dineros públicos pasaban por muchas manos y distintos procedimientos, de manera que si se creaba una nueva tesorería sólo se estaría empeorando la situación. Por otro lado, el diputado Anér opinaba que no había razón para que hubiera una tesorería distinta para cada ingreso de la corona, fuera ordinario, extraordinario, español o americano. A fin de cuentas el congreso ordenó a la comisión de hacienda que expusiera de manera conjunta tanto la propuesta de una tesorería especial para los ingresos extraordinarios como las reglas generales sobre la tesorería y contaduría real.<sup>264</sup>

Como parte de estas mismas reformas tendientes a unificar de una vez por todas la tesorería, en la sesión del 26 de septiembre de 1811 se aprobó el decreto mediante el cual la Caja de Consolidación de Vales Reales se convertía en una Junta Nacional de Crédito Público "a cuyo cargo deber[í]a estar toda la deuda reconocida en el decreto<sup>265</sup>, que hasta ahora ha estado dividida,

---

<sup>264</sup> DIARIO DE SESIONES, 1810-1813, vol. 7, pp. 178-182, (sesión del 24 de julio, 1811).

<sup>265</sup> Se refiere al decreto del 3 de septiembre de 1811, el cual señalaba que las cortes "reconocían y declaraban obligada la nación al pago de la deuda pública que resulte contra el estado por documentos legítimos de giros, vitalicios, vales reales, créditos de reinados, imposiciones hechas en la caja de consolidación y sobre cualquiera renta del erario, empréstitos nacionales, capitales procedentes de fincas vendidas de capellanías, obras pías y bienes secularizados, de atrase de tesorería mayor y caja de

parte al cuidado de la tesorería mayor y parte a la caja de consolidación".<sup>266</sup> El nuevo establecimiento estaría formado por tres personas "de conocida probidad" mismas que serían elegidas de entre nueve que presentaría el consejo de regencia ante el pleno de las Cortes.

En lo que se refiere a las discusiones en torno a la constitución, a finales de octubre se iniciaron los temas referentes a la administración pública central. Sobre las secretarías de estado el congreso gaditano aprobó la creación de siete de ellas: gobernación del reino, gracia y justicia, hacienda, guerra, marina y dos secretarios para los negocios de Ultramar, tema este último que fue objeto de debate. El diputado Fernández Leyva creía conveniente que se dividiera el despacho de Ultramar en tres: gobernación y gracia y justicia, hacienda y guerra y marina. El argumento de Fernández Leyva, secundado por Miguel Ramos Arizpe, era que "con ello se alejaría el despotismo y se lograría una mayor exactitud en los negocios...".<sup>267</sup> Si bien la proposición de Fernández Leyva fue apoyada por algunos diputados, en su mayoría ésta fue considerablemente polémica. Por una parte, el diputado Morales Duárez opinaba que el sistema ministerial de administración

---

consolidación por sueldos, pensiones y réditos de anticipaciones y suministros hechos en víveres, dineros y otros efectos por los pueblos, cuerpos y particulares, desde el 18 de marzo de 1808". DIARIO DE SESIONES, 1810-1813, vol. 8, p. 143, (sesión del 3 de septiembre, 1811).

<sup>266</sup> DIARIO DE SESIONES, 1810-1813, vol. 8, p. 441, (sesión del 26 de septiembre de 1811).

<sup>267</sup> DIARIO DE SESIONES, 1810-1813, vol. 9, pp. 358-371, (sesión del 22 de octubre, 1811).

indiana seguido desde la muerte de José de Gálvez era lento, complicado y expuesto a errores, por lo que debía atenderse desde sólo dos ministerios: uno meridional y otro septentrional. De manera similiar pensaba el diputado Agustín Argüelles, aunque su opinión la basaba en las condiciones particulares de la administración imperial, mismas que, según él, habían cambiado con motivo del decreto del 24 de septiembre anterior.<sup>268</sup> Por otro lado, la comisión de constitución señalaba:

...en cuanto al despacho de los negocios de Ultramar opina la comisión, teniendo presente cuanto se ha expuesto en su discusión, que conviene establecer un secretario de estado y del despacho de la gobernación para Ultramar pertenecientes a este departamento, y que los demás negocios de Ultramar pertenecientes a otros departamentos, como Gracia y Justicia, Hacienda, Guerra y Marina, sean despachados por sus respectivos ministerios...

Lo que equivalía a crear siete secretarías: de estado, de gobernación peninsular, de gobernación de Ultramar, de gracia y justicia, de hacienda, de guerra y de marina, como lo muestra la Gráfica 21.<sup>269</sup>

Por supuesto, la diputación americana se opuso a la idea de que se le asignara al nuevo mundo un solo secretario del despacho. Por ejemplo, Miguel Ramos Arizpe propuso que se estableciera un ministro de gobernación y otro de gracia y justicia para la América

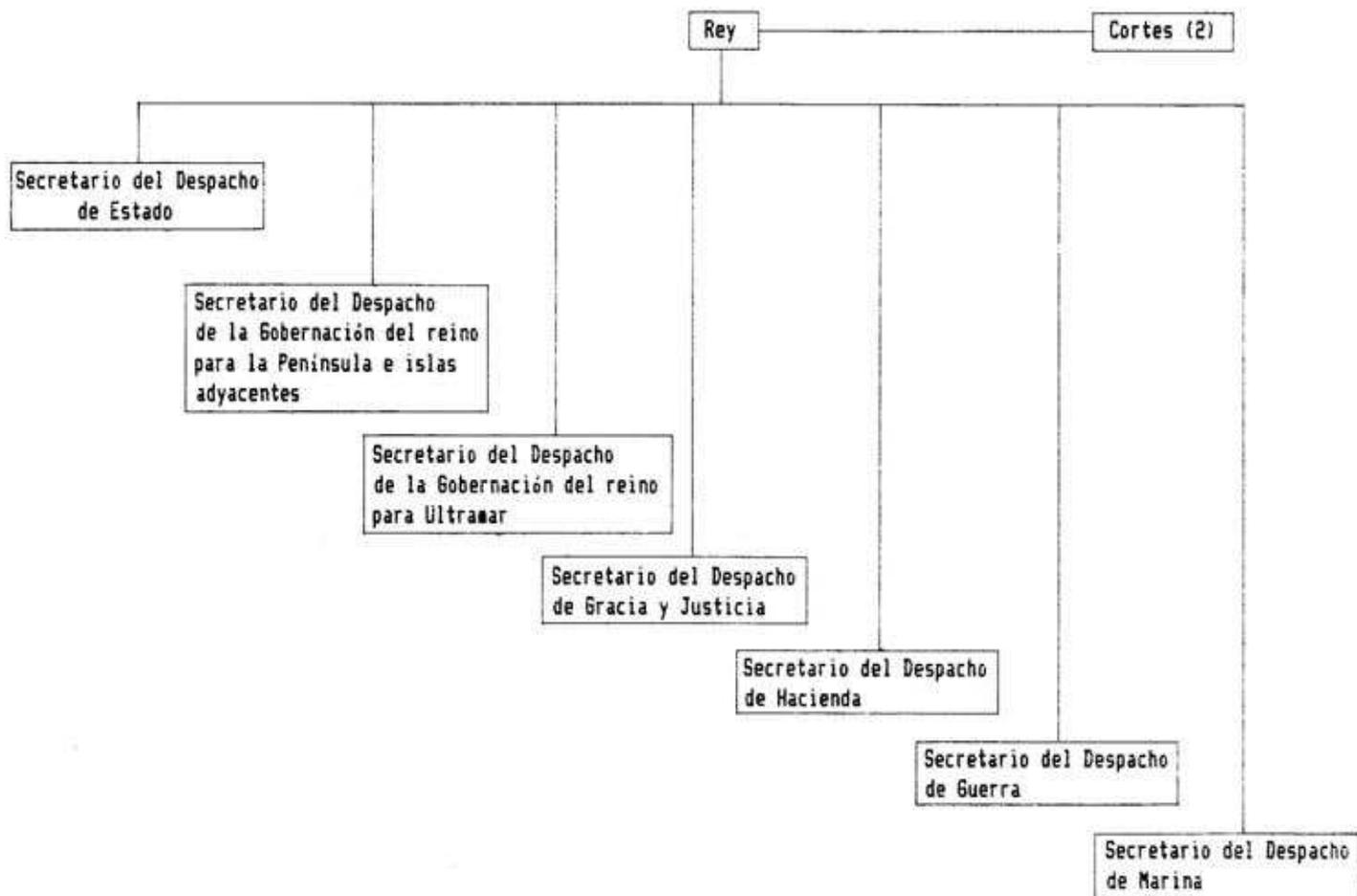
---

<sup>268</sup> DIARIO DE SESIONES, 1810- 1813, vol. 10, pp. 65-78, (sesión del 9 de noviembre, 1811). El decreto del 24 de septiembre de 1810 se refería, entre otras cosas, a la división de los poderes y las responsabilidades del ejecutivo. COLECCIÓN DE LOS DECRETOS..., 1813, vol. 1, p. 1s.

<sup>269</sup> DIARIO DE SESIONES, 1810-1813, vol. 10, p. 375, (sesión del 14 de diciembre, 1811).

GRAFICA 21

LA ADMINISTRACION CENTRAL ESPAÑOLA  
LAS SECRETARIAS DE ESTADO SEGUN LA CONSTITUCION DE CADIZ (1)



(1) Las diferencias en la colocación de los cargos no denotan jerarquía alguna.

(2) Si bien los secretarios del despacho obedecían al rey, eran las Cortes las que tenían prácticamente todo el poder para asignar y remover a estos funcionarios.

FUENTE: DIARIO DE SESIONES, 1810-1813, vol. 10, p. 375, (sesión del 14 de diciembre, 1811); TENA RAMIREZ, 1987, p. 87, (artículo 222).

del Norte y los mismos para América del Sur. Por otro lado, el diputado Guridi y Alcocer opinó que las Américas jamás prosperarían ni saldrían del estado de colonias mientras que sus negocios no funcionaran con ministerios particulares, pues la diversidad de climas, productos, costumbres y distancias hacían difícil la tarea de querer conciliar todo en un sólo ministro. Las quejas de la diputación americana provocaron que el proyecto de artículo pasara nuevamente a la comisión de constitución la cual ratificó su dictamen anterior.<sup>270</sup>

En los últimos días de 1811 y primeros de 1812 las Cortes llevaron a cabo la discusión sobre lo que sería el título sexto de la constitución denominado "del gobierno interior de las provincias y de los pueblos". En marzo de 1811 se había aprobado el "Reglamento de provincias" el cual si bien solamente consideraba a las peninsulares, poco se discutió dada la provisionalidad del mismo.<sup>271</sup> En los primeros días de marzo, empero, el diputado por México, José Beye de Cisneros, presentó una memoria (calificada por el Padre Mier como "ingenua") en la que proponía que se formasen en la Nueva España juntas provinciales, con una suprema representativa del gobierno de España, a la que estuviesen sujetos el virrey y la audiencia.<sup>272</sup> Fuera de esta proposición, a la que nadie hizo caso

---

<sup>270</sup> DIARIO DE SESIONES, 1810-1813, vol. 10, pp. 393-398, (sesión del 17 de diciembre, 1811).

<sup>271</sup> BENSON, 1955, pp. 11-13.

<sup>272</sup> ALAMÁN, 1985, vol. 3, pp. 52-53. El diputado Beye de Cisneros proponía, junto con la formación de juntas provinciales, que se declarara a la Nueva España independiente y así ésta podría sostener a la península mientras duraba la invasión francesa, MIER,

pues se presentó en sesión secreta, no fue sino hasta inicios de noviembre, cuando Miguel Ramos Arizpe presentó su memoria sobre la posibilidad de reformar el sistema administrativo de su tierra natal,<sup>273</sup> que se vio la posibilidad de incluir a los territorios americanos dentro de la nueva legislación provincial.<sup>274</sup>

En la sesión del 12 de enero de 1812 se presentó el proyecto de varios artículos de la constitución. Una de las propuestas presentadas ese día sugería que el artículo 332 leyera: "el gobierno político de las provincias residirá en el jefe superior nombrado por el rey en cada una de ellas". Esto levantó el descontento entre los diputados americanos que deseaban ver limitada la autoridad de los funcionarios del monarca. Por ejemplo, el diputado Fernández Leyva consideraba que no habría remedio en contra del despotismo si se confiaba exclusivamente a un ministro de la corona el gobierno de las provincias; la propuesta de Fernández Leyva fue rechazada y el artículo fue aprobado.<sup>275</sup> El mismo día también se presentó la propuesta de artículo 324, la cual señalaba que la diputación provincial se compondría del presidente, intendente y "siete individuos elegidos".<sup>276</sup> Esto presentaba un problema para la facción americana ya que, no obstante que la

---

1986, vol. 2, pp. 655-656.

<sup>273</sup> Cfr. RAMOS ARIZPE, 1932, pp. 76-79, 98-99, 102, 112, 115.

<sup>274</sup> BENSON, 1955, p. 14.

<sup>275</sup> DIARIO DE SESIONES, 1810-1813, vol. 11, p. 236, (sesión del 12 de enero de 1812).

<sup>276</sup> DIARIO DE SESIONES, 1810-1813, vol. 11, p. 237, (sesión del 12 de enero, 1812).

mayoría veía a la diputación provincial como el mejor instrumento para lograr una mayor independencia para las provincias, de acuerdo con la propuesta de artículo los dos representantes del rey (el jefe político y el intendente) tendrían voto en la junta.<sup>277</sup> En este sentido, los diputados americanos buscaron limitar el poder de estos dos funcionarios reales: por ejemplo, el guatemalteco Antonio Larrazábal logró hacer que cuando menos llegara a la comisión de constitución una adición al artículo que señalaba que "ni el presidente ni el intendente tendrán voto si no es en caso de empate".<sup>278</sup> Por otro lado, Miguel Ramos Arizpe señalaba que una diputación compuesta de siete individuos electos era a todas luces inconveniente, pues debía considerarse el número de partidos en que estuviera dividida la provincia.<sup>279</sup> El representante de La Habana consideraba que, dadas las diferencias en la extensión geográfica de las provincias, sería más adecuado que en el artículo se señalara que ninguna diputación tendría menos de siete ni más de trece vocales.<sup>280</sup>

La tenaz defensa que los diputados americanos hicieron de las atribuciones legislativas de las diputaciones provinciales provocó una reacción similar en los peninsulares quienes veían en aquéllas

---

<sup>277</sup> GARZA, 1966, pp. 56-57.

<sup>278</sup> DIARIO DE SESIONES, 1810-1813, vol. 11, p. 265, (sesión del 14 de enero, 1812).

<sup>279</sup> DIARIO DE SESIONES, 1810-1813, vol. 11, p. 239. (sesión del 12 de enero, 1812).

<sup>280</sup> DIARIO DE SESIONES, 1810-1813, vol. 11, p. 242, (sesión del 12 de enero, 1812).

el inicio del federalismo y la desintegración del imperio.<sup>281</sup> De la contienda, estos últimos salieron triunfantes ya que a fin de cuentas se mantuvo la propuesta tal y como la había presentado la comisión de constitución; es decir, las diputaciones provinciales, peninsulares y de Ultramar, se compondrían del jefe político, el intendente y siete individuos, independientemente de la extensión o población de la provincia. Para el caso de las posesiones ultramarinas, también se limitó el número de provincias. Así, en Nueva España sólo se autorizaron seis diputaciones provinciales: una en México y otra en San Luis Potosí; en Nueva Galicia se creó la diputación de Guadalajara; en Yucatán, la de Mérida; en las Provincias Internas de Oriente, la de Monterrey, y en las de Occidente la de Durango. El cambio, de haberse aplicado cabalmente, habría implicado, por una parte, la eliminación de seis intendentes para todo el virreinato; esto no significaba un ahorro pues por el otro lado se creaban seis jefes políticos.

La figura del jefe político pretendía suplir al virrey, pues con el nuevo sistema era incompatible la existencia simultánea de ambos funcionarios. A juzgar por las discusiones en las Cortes, todo parece indicar que fueron pocos los problemas para desaparecer la figura del virrey y crear a los jefes políticos y los denominados "gobernadores de provincia".<sup>282</sup> De hecho, hasta antes

---

<sup>281</sup> DIARIO DE SESIONES, 1810-1813, vol. 11, p. 240, (sesión del 12 de enero, 1812); Cfr. BENSON, 1966, p. 16.

<sup>282</sup> En la sesión del 15 de enero de 1812 se discutió lo que supuestamente sería el artículo 335 de la constitución. Este señalaba: "El gobernador general tendrá un consejo compuesto de 5 individuos de la provincia, de edad, probidad y de la primera

de la promulgación de la constitución no hallamos ninguna discusión referente en concreto a la eliminación de la figura del virrey. Y aun así ésta puede verse en dos artículos del código gaditano. Por una parte, el artículo 10 señalaba que el territorio antes novohispano estaba comprendido por las provincias de la Nueva España, Yucatán, Guatemala, Nueva Galicia, Provincias Internas de Oriente y Provincias Internas de Occidente. Por otro lado, el artículo 324 del mismo código señalaba que "el gobierno político de las provincias residirá en el jefe superior, nombrado por el Rey en cada una de ellas", lo que muestra sin lugar a dudas la desaparición de la figura del virrey.<sup>283</sup> El hecho de que una vez promulgada la constitución el virrey que entonces gobernaba la Nueva España, Félix María Calleja, haya interpretado esto a su antojo muestra que, al menos durante la primera gestión de las Cortes, este artículo no se aplicó cabalmente en la Nueva España.<sup>284</sup>

Si nos atenemos a lo que señala la constitución de Cádiz sobre la estructura de las diputaciones, éstas estaban compuestas del jefe político, el intendente, siete vocales y tres suplentes. En

---

distinción, elegidos por el mismo jefe a su ingreso en el mando a propuesta de triple número que presentará la diputación provincial, debiendo durar en sus plazas todo lo que el mismo jefe durare en el mando". A fin de cuentas, este artículo no pasó a la constitución, aunque cabe señalar que el artículo 337 del nuevo código gaditano hace mención, una sola vez, de un "jefe superior de provincia" a quien rendían cuenta tanto el jefe político como la diputación provincial. DIARIO DE SESIONES, 1810-1813, vol. 11, p. 279; TENA RAMÍREZ, 1987, p. 99.

<sup>283</sup> TENA RAMÍREZ, 1987, pp. 61,97, (artículos 10 y 324).

<sup>284</sup> BENSON, 1966, pp. 20-21.

vista de que este cuerpo contaba con dos ejecutores, el jefe político y el intendente, las atribuciones fiscales de cada uno de ellos se vieron repartidas, aunque no en igual proporción salvo casos especiales.<sup>285</sup> Por una parte, independientemente de las cuestiones electorales, correspondía al jefe político encargarse de una buena parte de los asuntos de policía y guerra que anteriormente se hallaban en manos de los intendentes. En materia fiscal, la única tarea que tocaba al jefe político era la de vigilar que los repartimientos de contribuciones acordados por la diputación fueran ejecutados correctamente.<sup>286</sup> Así, el gran perdedor de atribuciones dentro de la nueva estructura fue el intendente, pues buena parte de los asuntos fiscales pasaba a manos del cuerpo provincial.<sup>287</sup> Además, en materia judicial, meses después, en uno de los decretos del 13 de septiembre de 1813, se legisló que los intendentes no ejercerían más funciones judiciales ni conocerían de los negocios contenciosos de la hacienda, ya que a partir de entonces éstos pasaban a manos de los jueces de primera

---

<sup>285</sup> Por ejemplo, en septiembre de 1812 la Regencia decidió reunir en una sola persona el cargo de gobernador militar, intendente y jefe político de Veracruz. Ciriaco González Carbajal a Félix María Calleja, Cádiz, 14 de septiembre, 1812, AGN, Reales Cédulas Originales, vol. 207, exps. 126, 129, 130.

<sup>286</sup> "Instrucción para los ayuntamientos constitucionales, junta provinciales y jefes políticos superiores, promulgada por bando en 23 de julio de 1814", Cádiz, 26 de junio, 1813 en HERNÁNDEZ Y DÁVALOS, 1877-1881, vol. 5, p. 579.

<sup>287</sup> "Instrucción para los ayuntamientos..." en HERNÁNDEZ Y DÁVALOS, 1877-1881, vol. 5, p. 575.

instancia y de las audiencias.<sup>288</sup>

En cuanto a la aplicación de los artículos referentes al gobierno interior de las provincias, Nettie Lee Benson demuestra que, después de las elecciones correspondientes, en octubre de 1812 quedó establecida en Yucatán la primera diputación provincial. Pocos meses después, quedaron instaladas las diputaciones de Nueva Galicia, Provincias Internas de Oriente y, después de muchas vicisitudes, la de la Nueva España.<sup>289</sup>

Ninguna de las disposiciones expedidas por las Cortes señalaba la necesidad de reformar las tesorerías a nivel provincial. Ello se explica por el hecho de que unos años antes, el 12 de abril de 1809, la Junta Central había decretado que, debido al atraso que existía en el cobro de las contribuciones, ocasionado por el hecho de que la Real Ordenanza de Intendentes había eliminado la jurisdicción coactiva a los oficiales reales, se restituyera la capacidad de obligar el cobro de impuestos a los funcionarios de las tesorerías, con lo cual las autoridades, intendenciales primero y provinciales después, poco tenían que ver con los funcionarios de las tesorerías.<sup>290</sup> Esta disposición fue de utilidad para las

---

<sup>288</sup> "Reglamento de la hacienda pública en lo contencioso", Cádiz, 13 de septiembre, 1813 en HERNÁNDEZ Y DÁVALOS, 1877-1881, vol. 5, p. 586.

<sup>289</sup> BENSON, 1966, pp. 25-38. Las provincias de San Luis Potosí y Guanajuato celebraron elecciones para su diputación con asiento en aquella ciudad. Sin embargo, "pocos datos se han hallado sobre la posible instalación ni sobre las actividades de este cuerpo".

<sup>290</sup> No obstante que el decreto del 12 de abril de 1809 restaba jurisdicción coactiva, aún quedaba "salva la jurisdicción contenciosa a los superintendentes generales, mis subdelegados y gobernadores intendentes...", misma que eliminó uno de los decretos

Cortes pues les permitió contar con un cuerpo de funcionarios que facilitara la ejecución del decreto del 5 de febrero de 1811, el cual leía:

Las Cortes generales y extraordinarias del reino, teniendo en consideración que el reunir en una sola caja todos los caudales que pertenecen a la nación es la providencia que ésta reclama...han decretado que por ahora los fondos de correos, bulas, penas de cámara, represalias, papel sellado, depósitos, encomiendas, bienes secuestrados... queden a entera disposición de la Tesorería Mayor en la corte y de los de ejército en las provincias.<sup>291</sup>

Decreto que allanó el camino para la reformulación de la contribución extraordinaria de guerra decretada el primero de abril de 1811 y para la formación de la Junta Nacional de Crédito público arriba mencionada.<sup>292</sup>

La necesidad de centralizar los recursos en una sola tesorería respondía a la idea de que la fiscalidad debía contener algún tipo de fundamento científico. Es decir, prevalecía la noción newtoniana de que todo se hallaba organizado, balanceado y era predecible. Por lo mismo, se debían mejorar los procedimientos administrativos de forma que permitieran hacer efectivo el trabajo parlamentario de fijar los gastos de la administración y establecer anualmente las contribuciones y los impuestos: es decir, el presupuesto. Si bien la constitución de Cádiz no menciona expresamente la existencia de

---

del 13 de septiembre de 1813. Francisco de Saavedra a los ministros de Real Hacienda de las cajas generales de México, Real Alcázar de Sevilla, 12 de abril, 1809, CEHM, I-2, carp. 9-38, f. 677.

<sup>291</sup> COLECCIÓN DE DECRETOS..., 1813, vol 1, p. 71.

<sup>292</sup> COLECCIÓN DE DECRETOS.... 1813, vol. 1, p. 116, vol. 2, p.2.

un presupuesto, sí señala que correspondía a la tesorería general "disponer de todos los productos de cualquiera renta destinada al servicio del Estado". Esto significa que debían centralizarse los ingresos y dejarse de lado la práctica de que cada tesorería provincial tomara de lo recaudado para sus gastos y mandara el sobrante al centro. Ahora, en cambio, se buscaba que todos los ingresos fueran a dar a la tesorería general y ésta se encargaría de hacer las erogaciones correspondientes a la administración pública, tanto peninsular como ultramarina. En este sentido, cabría agregar que, así como había desaparecido la figura del virrey como centro político virreinal y se le había sustituido por diputaciones provinciales comandadas por un jefe político, la tendencia apuntaba hacia la desaparición de la tesorería general de México, pues su existencia resultaba contradictoria con la idea de una caja central. Así lo sugería el artículo 346 de la constitución gaditana, el cual señalaba que en cada provincia habría una tesorería "en correspondencia con la general, a cuya disposición tendrán todos sus fondos".<sup>293</sup>

Congruente con el proyecto de una tesorería general, la constitución contemplaba la creación de una oficina encargada de revisar sus cuentas. Como ya habíamos visto, el establecimiento encargado de estos menesteres era el Tribunal de Cuentas. Este, como su nombre lo indica, juzgaba la situación contable de las tesorerías; sin embargo, bajo el liberalismo de las Cortes no era compatible la existencia de un tribunal especial para evaluar las

---

<sup>293</sup> TENA RAMÍREZ, 1987, p. 100, (artículo 346).

cuentas públicas.<sup>294</sup> Por lo mismo, el código gaditano creaba un organismo que respondía al ejecutivo en materia de examen y preparación de las cuentas, presentaba los resultados al legislativo y recibía apoyo en materia contencioso-fiscal por el judicial: la contaduría de cuentas.<sup>295</sup>

Pocos días después de promulgada la constitución de la monarquía española, las Cortes se abocaron a la tarea de reglamentar algunos artículos de esta ley, sobre todo aquellos que correspondían a la administración rentística del imperio. Primeramente, mediante el decreto del 6 de abril de 1812 el parlamento español delimitó las tareas de las secretarías del despacho. En materia hacendística, la administración de las posesiones españolas en Europa, América y Asia se centralizó de forma exclusiva en la Secretaría del Despacho de Hacienda.<sup>296</sup> Esto significaba que la Secretaría del Despacho de Guerra dejaba de administrar sus propios fondos y sometía su situación financiera a la disponibilidad de la tesorería general. El impacto, al menos desde el punto de vista formal, sobre la administración fiscal novohispana era considerable ya que las tesorerías dejaban de ser

---

<sup>294</sup> Como mencionamos anteriormente, el Tribunal de Cuentas dependía de la Audiencia de México (ver gráfica 9), la cual con la constitución de la monarquía española se convirtió en una "corte regional de apelación", por lo que no correspondía al recién creado poder judicial revisar las cuentas del ejecutivo. Cfr. ARNOLD, 1991, pp. 95-96.

<sup>295</sup> TENA RAMÍREZ, 1987, p. 100, (artículos 350 y 351). En este último artículo, la constitución sólo hace mención de la competencia de las Cortes en materia de aprobación contable. El resto se deduce del caso francés. REYNAUD, 1986, p. 20.

<sup>296</sup> COLECCIÓN DE DECRETOS..., 1813, vol. 2, p. 177.

administradas por "oficiales" militares para pasar a manos de servidores civiles. Por otro lado, en segundo lugar, el 12 de abril del año siguiente las Cortes decretaron la eliminación de la superintendencia de rentas, anteriormente a cargo del Secretario del Despacho de Hacienda, para crear la Dirección General de Hacienda Pública.<sup>297</sup> Ello significaba que a partir de entonces el Secretario del Despacho de Hacienda dejaba de ser superintendente de rentas para conferir a un organismo inferior a él la tarea de la supervisión de los ingresos fiscales. Muchos años después, a mediados del siglo XIX, el primer escritor de un tratado de derecho constitucional mexicano, M. R. Veytia, señalaba que el origen de las direcciones generales se había debido principalmente a que aliviaban las cargas de trabajo del ministro, permitían que la inspección de las tareas a ellas encomendadas fuera más eficaz, activa e inmediata, y facilitaban las reformas y mejoras administrativas.<sup>298</sup>

Las tareas de la Dirección General de Hacienda Pública delimitadas en el decreto del 12 de abril corresponden a la intención de su creación señalada por Veytia. Así, era función de esta oficina la inspección de todos los ramos de hacienda pública; el cuidado de la correcta aplicación de las leyes de su competencia; el examen de los proyectos y planes del gasto público y, más importante, dar recomendaciones para la determinación y aplicación de la política económica. A diferencia de como las

---

<sup>297</sup> COLECCIÓN DE DECRETOS, 1813, vol. 4, p. 48.

<sup>298</sup> Citado en GUERRERO, 1985, pp. 244-246.

conocemos hoy en día, la Dirección General de Hacienda Pública creada por las Cortes de Cádiz era un cuerpo colegiado (sin duda una herencia del antiguo régimen que posteriormente se modificaría) descrito en la Gráfica 22.<sup>299</sup> Una vez establecida la Dirección General de Hacienda Pública, sus titulares se dieron a la tarea de corregir los errores a los que, según ellos por circunstancias locales, se enfrentaba la hacienda de Ultramar. Enviaron a las colonias una serie de circulares en donde reglamentaban sobre la forma como se llevarían y enviarían a España los libros contables, así como informes detallados del sistema administrativo-rentístico de los distritos. El objeto de estas comunicaciones, que en el caso de la Nueva España eran con Calleja, quedó manifiesto en la circular del 29 de mayo de 1813 en donde los directores apuntaban sobre la necesidad de uniformar las operaciones de todas las dependencias de la hacienda pública, tanto peninsulares como de Ultramar.<sup>300</sup>

A pesar de los buenos propósitos y las leyes y reglamentos que paulatinamente fueron modificando la administración central, en la realidad las cosas seguían igual o peor que antes, pues la circunstancia todavía determinaba la acción en materia hacendística, ya fuera ésta de carácter tributario ya administrativo. En la sesión de las Cortes del 6 de julio de 1813,

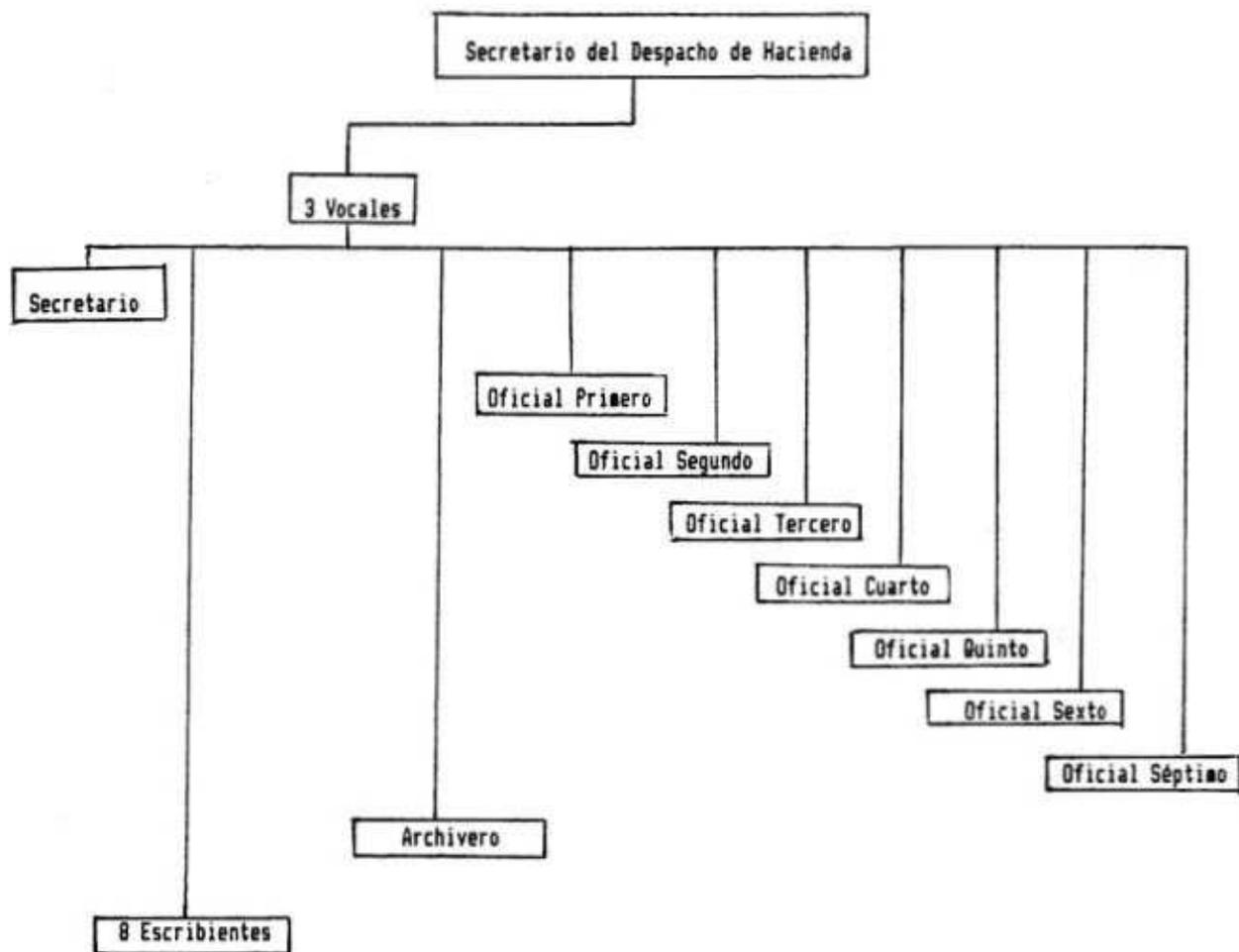
---

<sup>299</sup> COLECCIÓN DE DECRETOS..., 1813, vol. 4, p. 48.

<sup>300</sup> Francisco Xavier Uriortua, Ignacio Canivel y Juan Antonio Orovio a Félix María Calleja, Cádiz, 30 de abril, 7 y 29 de mayo, 1813, AGN, Reales Cédulas Originales, vol. 208, exps. 175, 184, 203, 210, 211.

GRAFICA 22

DIRECCION GENERAL DE HACIENDA PUBLICA  
(establecida en la Peninsula  
según el decreto de las Cortes del 12 de abril de 1813)



destinada a la discusión sobre la posibilidad de eliminar las rentas provinciales y estancadas, el presidente de la comisión de hacienda, Antonio Porcel, señalaba que no obstante los esfuerzos emprendidos por el ejecutivo, la situación era tan difícil que no era posible contar siquiera con un presupuesto de los ingresos disponibles. Porcel señalaba que el problema radicaba, por supuesto, en la guerra y la enorme deuda heredada del pasado; sin embargo no soslayaba el problema administrativo, denominándolo "escencialmente vicioso", el cual según él no sólo había sido descuidado por el antiguo régimen sino también por las mismas Cortes gaditanas:

Convencida la comisión de la necesidad de hacer todos los esfuerzos posibles para salvar la patria, se ha ocupado menos en examinar el sistema de nuestra administración anterior, que en meditar y proponer el que nos conviene adoptar prontamente para evitar la ruina que nos amenaza siguiendo el antiguo...<sup>301</sup>

Aun así, las Cortes continuaron con las modificaciones que creían necesarias para resolver el problema hacendístico de la Península. En cierta forma podría afirmarse que estos cambios afectaron sólo de manera marginal al sistema rentístico novohispano. Cabe aclarar, empero, que los decretos que modificaban la administración central española sí fueron publicados en la Nueva España,<sup>302</sup> y en algunas ocasiones los cambios fueron modificados

---

<sup>301</sup> DIARIO DE SESIONES, 1810-1813, vol. 20, p. 476, (sesión del 6 de julio, 1813). [El subrayado es mío].

<sup>302</sup> Véase por ejemplo el bando de Félix María Calleja sobre la supresión de la superintendencia de rentas y el establecimiento de la Dirección General de Hacienda Pública, ciudad de México, 13 de

para adecuarse a las realidades novohispanas. Por ejemplo, el 6 de julio de 1813 se inició la discusión referente al artículo 354 de la constitución,<sup>303</sup> el cual ratificaba el decreto de la Junta Central expedido el 7 de agosto de 1809 en donde se eliminaban las contribuciones conocidas con el nombre de alcabalas, cientos y millones. Entre los puntos que propuso la comisión de hacienda para la reglamentación de este artículo, el décimoseptimo leía:

En las provincias de Ultramar ...continuarán las contribuciones actuales por ahora; pero la regencia cuidará de examinar su naturaleza y la influencia que tengan en perjuicio de aquellos pueblos, para proponer a las Cortes su abolición o reforma y la subrogación de otras menos gravosas, procurando assimilarlas o igualarlas en todo lo que fuere posible a las de la Península.<sup>304</sup>

Es probable que la razón por la cual las Cortes no propusieron la eliminación inmediata de las alcabalas en las provincias de Ultramar haya sido que, al menos para el caso de la Nueva España, las autoridades virreinales habían echado mano de esta contribución para hacer frente a las deudas contraídas desde hacía varios años. A la tasa alcabalatoria del 5% que se cobraba en 1809, el año siguiente Lizana agregó 2%; en 1811, para la defensa de los ataques insurgentes, Venegas incrementó la tasa en dos puntos porcentuales más, y en 1812 Calleja la elevó de nuevo, aunque esta vez de forma

---

octubre, 1813, CEHM, XLI-1, carp. 13-24. f. 949.

<sup>303</sup> El artículo 354 de la constitución gaditana señalaba que "no habrá aduanas sino en los puertos de mar y en las fronteras; bien que esta disposición no tendrá efecto hasta que las Cortes lo determinen". TENA RAMÍREZ, 1987, p. 101.

<sup>304</sup> DIARIO DE SESIONES, 1810-1813, vol. 20, pp. 493-495, (sesión del 5 de julio, 1813).

selectiva, para el derecho temporal y extraordinario de guerra. Aun así, las autoridades virreinales, mediante el decreto del 29 de octubre de 1812, realizaron una detallada consulta para determinar si era posible eliminar las aduanas internas. El Tribunal del Consulado de Comerciantes de la ciudad de México respondió que "en todos los sentidos y por todos los aspectos" el sistema de alcabalas era pernicioso y, refiriéndose a la constitución, agregó:

No sucedería esto si sólo una vez se pagase la alcabala de los efectos ultramarinos en los puertos, y de los de la tierra en sus fábricas o suelos productivos, como la anuncia el artículo 354 capítulo 7 de nuestra constitución, quitándose por este medio las trabas y embarazos que entorpecen a la industria y al comercio.<sup>305</sup>

La consulta sobre el efecto de las alcabalas sin duda iba orientada a su eliminación, no obstante que el punto 17 de la propuesta de la comisión de hacienda fue aprobado tal y como se presentó.<sup>306</sup> Dicha consulta no continuó, pues muy pocos meses después se dio marcha atrás a las disposiciones de las Cortes. De todas formas, esta consulta muestra el interés que se tuvo por modificar, si bien con cierto rezago, el estado de la cuestión administrativo-fiscal en las colonias de igual manera que se intentaba en la Península.

Fue poco el efecto directo de las modificaciones intentadas por las Cortes españolas sobre la administración de la fiscalidad

---

<sup>305</sup> El Consulado de México a Félix María Calleja, ciudad de México, 9 de febrero, 1814, AGN, Consulado, vol. 269, exp. 10, ff. 27-34.

<sup>306</sup> DIARIO DE SESIONES, 1810-1813, vol. 21, p. 390, (sesión del 8 de agosto, 1813).

novohispana. Sin embargo, de manera indirecta y en ocasiones imperceptible, estas reformas, junto con las llevadas a cabo hacia el interior de virreinato en materia de fiscalidad extraordinaria, vinieron a distorsionar el ejercicio de la administración fiscal. Sobre todo en esta materia, tan propensa a la casuística, la rutina administrativa es básica para darle estabilidad a una práctica que, además, pierde sentido en tiempos difíciles: los contribuyentes no pagan, los servidores no respetan las disposiciones legales y mucho menos las administrativas, y los procedimientos, por complicados, se olvidan con facilidad. El intento parlamentario de igualar la administración fiscal de todo el imperio, (aspiración muy antigua como hemos visto a lo largo de este trabajo), si bien modesto en las colonias, interrumpió la rutina. La restauración del absolutismo volvió a cambiar las cosas, y la restitución de la constitución gaditana en 1820 de nuevo modificó el estado de la cuestión. De manera que para cuando surgió la nueva nación, la rutina administrativa era poca y cada quien hacía lo que podía o lo que le convenía.

#### 7.2. De los intendentes y los subdelegados.

A pesar de la confianza que las autoridades tenían en los intendentes, la lucha armada iniciada el 16 de septiembre de 1810 constituyó un motivo para que algunos de estos funcionarios, los de origen criollo, se preocuparan por su encargo. En una circular emitida por el fiscal de Real Hacienda el 31 de julio de 1811, sobre que el Tribunal de Cuentas debía investigar cuidadosamente

aquellas situaciones en las que los funcionarios recaudadores alegaran confiscación de fondos por parte de los insurgentes, el funcionario advertía sobre la diferencia entre responsables criollos y europeos "porque respecto de éstos, según la experiencia ha acreditado, no cabe motivo de sospecha".<sup>307</sup> Por supuesto, no todos los intendentes eran criollos, sin embargo, bajo este tipo de sospecha se encontraban los administradores de intendencias tan importantes como Oaxaca y México. No pretendemos hacer una afirmación categórica, pero resulta sugerente de la desconfianza hacia los funcionarios criollos el que, por ejemplo, el intendente de Guanajuato designado después de 1810 por las autoridades virreinales, Fernando Pérez Marañón, haya sido declarado oficialmente en el cargo por la corona hasta el 2 de febrero de 1816.<sup>308</sup>

La invasión napoleónica a la Península trajo como consecuencia la intensificación de la fiscalidad extraordinaria y en su oportunidad los intendentes fueron de utilidad para la recaudación de algunas de las contribuciones impuestas para sostener la lucha contra el invasor. Si bien en la segunda mitad de 1808 y durante buena parte de los siguientes dos años se recurrió a cualquier intermediario para obtener fondos, la participación de los intendentes fue particularmente importante, pues como lo señala

---

<sup>307</sup> Agustín Pérez Quijano al administrador de pulques de Mexicaltzingo, México, 3 de noviembre, 1811, CEHM, I-2, carp 10-38, dcto. 699.

<sup>308</sup> ALAMÁN, 1985, vol. 1, p. 445; AGN, Reales Cédulas Originales, vols. 209, exp. 245, 211, exp. 100 y 215, exp. 42.

Josefa Vega, fue gracias a la participación de estos funcionarios que el clero pudo constituirse en la "llave" para extraer los fondos de las cajas de comunidades de indios.<sup>309</sup> Igualmente, la participación de los subdelegados fue fundamental para la colecta de los donativos encomendada a los curas párrocos de los pueblos.<sup>310</sup>

No obstante que durante los meses previos al inicio de la guerra de independencia hubo algunos casos en los que los fondos destinados para la Península fueron recaudados exclusivamente por el clero, cabe aclarar que aún así de todas formas intervenía la administración fiscal del virreinato ya que los fondos debían depositarse en las cajas reales de la localidad.<sup>311</sup> En estos casos, todo parece apuntar hacia la pérdida de funciones de los intendentes ante los oficiales de las cajas reales; aunque no tenemos testimonio de ello, la legislación sugiere que con motivo de la intensificación de la fiscalidad extraordinaria los intendentes perdieron una porción más de las funciones que supuestamente les estaban encomendadas.<sup>312</sup> Sobre este asunto, en

---

<sup>309</sup> VEGA, 1990, p. 914; Pedro Garibay a José Antonio Riaño, México, 5 de noviembre, 1808, AGN, Donativos y Préstamos, vol. 2, exp. 51.

<sup>310</sup> El cura párroco Manuel Avila a Pedro Garibay, Tula, 22 de diciembre, 1808. AGN, Donativos y Préstamos, vol. 2, exp. 45.

<sup>311</sup> Manuel Ignacio González del Campillo a Pedro Garibay, Puebla, 19 de junio, 1809. AGN, Donativos y Préstamos, vol. 2, exp. 50.

<sup>312</sup> Véase, por ejemplo, el bando emitido por el arzobispo virrey Francisco Javier Lizana el 5 de agosto de 1809, que reproducía la real orden de 12 de marzo anterior expedida por la Junta Central. En este bando se autorizaba a los oficiales de las

el capítulo anterior hemos hecho mención de las dificultades del obispo del Nuevo Reino de León para que se le entregara la escritura que avalaba su préstamo de 50 mil pesos a la corona. Este caso se suscitó precisamente porque el intendente de San Luis Potosí declaró nula la escritura que los oficiales de la real caja de Saltillo habían entregado al prelado. La solución del problema la tuvo que dar el virrey, sin siquiera avisar al intendente de San Luis Potosí de su decisión. Al parecer este tipo de acciones, en las que el virrey ignoraba la autoridad del intendente y mantenía comunicación con los subalternos de este último, obedecía a la necesidad de tomar una decisión con la menor demora de tiempo.<sup>313</sup>

Con motivo del inicio de las guerras de independencia, la situación de la administración de la fiscalidad extraordinaria acusó un ligero cambio. El 22 de septiembre de 1810, Venegas llegó de España con una solicitud de ayuda pecuniaria a las corporaciones para sostener la guerra en contra de los franceses; como conocía poco la situación del virreinato, era lógico que se apoyara en la administración que halló en él.<sup>314</sup> Ante el fracaso de esta contribución, en marzo de 1811 el mismo Venegas abrió una

---

cajas reales a recibir caudales, expedir escrituras y pagar réditos con cargo a la Real Hacienda. Estas funciones, por ser materia del erario del rey eran, según la real orden del primero de abril de 1796, competencia exclusiva de los intendentes: "a los oficiales reales, administradores y demás ministros de hacienda sólo compete reconvenir judicialmente a los deudores en nombre del fiscal ante los tribunales de la intendencia o de sus subdelegados". REES JONES, 1984, p. LXIII.

<sup>313</sup> Primo Feliciano Marín a Francisco Xavier Lizana, Saltillo, 23 de octubre, 1809, AGN, Donativos y Préstamos, vol. 3, exp. 3.

<sup>314</sup> HERNÁNDEZ Y DÁVALOS, 1877-1881, vol. 2, pp. 84-89.

suscripción para que cada contribuyente colaborara con 10 pesos mensuales para el sostenimiento del vestuario y prest de los soldados peninsulares. En este caso nuevamente se hizo uso de la estructura administrativa ya establecida, tanto en lo referente a intendentes, subdelegados, corregidores, etcétera, como a la administración central, en particular directores generales y ministros de la Tesorería General de Ejército y Real Hacienda.<sup>315</sup> De manera similar en octubre de 1812 Venegas se apoyó en la administración ya establecida cuando solicitó al intendente de Zacatecas "suscripciones para cuantos quieran concurrir con algunas cantidades a las urgencias de la corona".<sup>316</sup> Cabe aclarar, empero, que Venegas no siempre se apoyó en la administración intencional para la recaudación de contribuciones extraordinarias. Por ejemplo, en el caso del derecho de convoy aplicado por este virrey para el sostenimiento de un cuerpo de caballería que defendiera los caminos virreinales, se determinó que los administradores de las aduanas recaudarían la contribución, llevarían su contabilidad sin cobrar sueldo adicional alguno y, sólo en materia de esta nueva contribución, responderían a las autoridades del Consulado de Comerciantes de la ciudad de México.<sup>317</sup> Si bien son pocos ejemplos

---

<sup>315</sup> Bando de Francisco Xavier Venegas, México, 11 de marzo, 1811, CEHM, Ind. XLI-1, carp, 11-24, dcto.. 825.

<sup>316</sup> Francisco Xavier Venegas al intendente de Zacatecas, México, 12 de octubre, 1812, CEHM, Ind. XLI-1, carp. 12-24, dcto. 900.

<sup>317</sup> Circular de Agustín Pérez Quijano a las reales aduanas de la Nueva España, México, 15 de julio, 1811, CEHM, I-2, carp. 10-38, dcto. 709.

para generalizar, ellos marcan una tendencia: se hacía uso de la administración intendencial para las contribuciones, ordinarias y extraordinarias, destinadas a la Península y se utilizaban otros mecanismos, más relacionados con las actividades productivas de los particulares, para atender a las necesidades bélicas del interior del virreinato. Como estas últimas fueron cada vez más necesarias, era de esperarse que las remesas a la Península acusaran una reducción considerable.

Si bien es cierto que desde que fueron creadas, las intendencias experimentaron una serie de modificaciones, fue en los años posteriores a 1808 cuando se intentaron cambios encaminados a resolver problemas jurisdiccionales. En primer lugar, con el fin de evitar los múltiples problemas que suscitaba la lejanía de las provincias internas de oriente con respecto a la intendencia de San Luis Potosí, hacer más expedito el cobro de impuestos y la formación de las milicias, el 11 de septiembre de 1813 las Cortes decretaron que se creara una nueva intendencia en la Villa de Santiago de Saltillo, misma que se encargaría de atender los asuntos de las provincias de Coahuila, Texas, Nuevo Reino de León y Nuevo Santander.<sup>318</sup> No obstante el decreto del 28 de septiembre

---

<sup>318</sup> Aunque al parecer nunca se aplicó esta disposición, el intento de crear una intendencia en Saltillo obedecía a la necesidad de contar con un cuerpo administrativo que se hiciera cargo del mantenimiento de las tropas que combatieran los ataques filibusteros de la región noreste del virreinato. Por otro lado, debido a los excesivos gravámenes impuestos a los hacendados de aquellas regiones, cada vez era más difícil extraer préstamos, en dinero o en especie, de ellos, lo que hacía necesario un centro de mayor autoridad que la mera subdelegación. CUELLO, 1988, pp. 318-323.

de 1813, todo parece indicar que la intendencia de Saltillo nunca se echó a andar, quizá porque el mismo fue derogado poco tiempo después.

En segundo lugar, después del fracaso de la Ordenanza de 1803 las autoridades metropolitanas introdujeron en las capitales virreinales la figura del intendente provincial con el fin de disminuir los pleitos jurisdiccionales con los virreyes. Sin embargo, el nuevo funcionario, que para el caso de la Nueva España era Francisco Manuel de Arce, nunca llevaría a cabo tareas de carácter hacendístico pues éstas correspondían directamente al Superintendente Subdelegado de Real Hacienda, es decir, el virrey.<sup>319</sup> Las dificultades entre los virreyes y el intendente de México continuaron durante los siguientes años hasta 1809, cuando una real orden exigió al intendente de México que se trasladara a la Península y entregara al virrey todas sus funciones. Como el virrey no podía atender tantas tareas, ni siquiera con una oficina ampliada, el 6 de septiembre de ese año decidió encargar las obligaciones y facultades de la intendencia al secretario interino del virreinato.<sup>320</sup> En mayo de 1810 el Consejo de Regencia designó a un nuevo intendente-corregidor para la capital de la Nueva España, Ramón Gutiérrez del Mazo, quien desde los primeros meses de 1811 ocupó el cargo hasta varios años después de lograda la independencia.<sup>321</sup> Sin embargo, los problemas del intendente de

---

<sup>319</sup> Gaceta de México, México, 28 de septiembre, 1808.

<sup>320</sup> Gaceta de México, México, 6 de septiembre, 1809.

<sup>321</sup> Sobre cómo se solucionó el problema de la intendencia de

México no terminaron allí. A mediados de 1812, Gutiérrez del Mazo, quejándose ante el Consejo de Regencia por que a él y a sus antecesores se les había tratado con menor jerarquía que a otros funcionarios virreinales, señalaba:

...los intendentes son unos magistrados de provincia y jefes en ella de todos los ramos de justicia, policía, guerra y hacienda en cuya representación y carácter no son de menor condición, ni de inferior estimación en lo civil ni en lo político que vuestros oidores y jueces de provincia y de la Acordada, por lo que si con estos ministros se guarda esa ceremonia ... ¿por qué no con los intendentes de provincia y con el corregidor de la capital, siendo unos magistrados condecorados particularmente por el Rey y con especiales repetidas órdenes para que sean realzados y sostenidos?

Además de colocar en perspectiva la posición jerárquica de los intendentes, Gutiérrez del Mazo hacía mención de una de las dificultades más importantes a las que, en nuestra opinión, se tuvieron que enfrentar los intendentes y en general toda la estructura administrativa americana: el hecho de que las autoridades metropolitanas establecidas después de 1808 habían llevado a cabo reformas administrativas considerando las decisiones del antiguo régimen como meramente incidentales "omitiendo en la real resolución conocimientos que sin duda han gobernado a ese sabio tribunal".<sup>322</sup>

En cuanto a las atribuciones militares de los intendentes, éstas siempre fueron un dolor de cabeza para las autoridades

---

México, véase ARNOLD, 1991, pp. 76-77; REES JONES, 1984, pp. LXVII-LXVIII.

<sup>322</sup> Ramón Gutiérrez del Mazo al Consejo de Regencia, México, 10 de junio, 1812, AGN, AHH, Intendencia de México, leg. 1043, exp. 48.

metropolitanas y virreinales, no sólo por el traslape de competencias entre los intendentes provinciales y los comandantes militares,<sup>323</sup> sino porque dentro de las funciones de aquéllos se hallaban las relacionadas con el uso de los recursos de la tesorería para pagos, provisiones y hospitales militares.<sup>324</sup> Con el fin de terminar con los contratiempos jurisdiccionales y económicos entre los intendentes y los comandantes militares, los decretos del 14 de agosto de 1811 y 20 de marzo de 1812 dispusieron que los mandos militares y provinciales quedaran unidos en una sola persona.<sup>325</sup> El resultado de estos decretos fue, por ejemplo, la fusión de ambos mandos en la intendencia de Yucatán, hecho que provocó que el ayuntamiento de Campeche solicitara al Consejo de Regencia que se volviera a la situación anterior pues los decretos afectaban la economía del puerto ya que tanto el mando político como militar se habían trasladado a Mérida. Por razones no del todo relacionadas con la petición del cabildo campechano, el 24 de enero de 1813 se separó la intendencia de Yucatán de la capitanía general

---

<sup>323</sup> El ejército borbónico en la Nueva España estaba compuesto por cuerpos regulares y brigadas milicianas. En ambos casos el virrey era capitán general, el ejército regular estaba bajo su encargo directo, con el apoyo de la mesa de guerra de la secretaría de cámara y del asesor de guerra (cargo desempeñado por uno de los oidores de la Audiencia). Las brigadas milicianas estaban a cargo de comandantes que en algunos casos (Puebla y Veracruz) eran también intendentes de provincia. ARCHER, 1983, pp. 146-147, 151. Para una taxonomía más detallada, véase ORTÍZ ESCAMILLA, 1992, pp. 210-211.

<sup>324</sup> ORDENANZA DE INTENDENTES, 1984, pp. 349-352, (artículo 252).

<sup>325</sup> Félix María Calleja a Miguel de Castro y Araoz, México, 30 de enero, 1816, AGN, AHH, Intendencia de Yucatán, leg. 1084, exp. 29.

y nuevamente el ayuntamiento de Campeche solicitó que la capital intendencial se estableciera allí.<sup>326</sup> El argumento de la corporación campechana, sin embargo, perdió fuerza pues la constitución de Cádiz, habiendo decretado la formación de las diputaciones provinciales, no contemplaba el establecimiento de un gobierno en Campeche que según el artículo 11 ni siquiera era provincia.<sup>327</sup>

La situación de los primeros años de la segunda década del siglo XIX, caracterizada por cambios en las relaciones entre los mandos militar y político, por la ambigüedad de la constitución y sus leyes reglamentarias en lo relacionado con la administración fiscal a nivel provincial, y por las luchas internas de la zona central y sur del virreinato, llevaron a Lucas Alamán a afirmar que para cuando Calleja entró a gobernar el virreinato en marzo de 1813 éste acusaba "la más completa anarquía en la administración".<sup>328</sup> La rebelión de Hidalgo, al provocar la introducción del elemento militar dentro del ya de por sí difícil gobierno provincial,

---

<sup>326</sup> Cabe señalar que hasta 1808 de todas las intendencias de la Nueva España, la única totalmente independiente en lo militar era la de Yucatán. Es decir, el virrey novohispano era capitán general de la colonia, con exclusión de Yucatán, la cual era de suyo una capitanía general. ALAMÁN, 1985, vol. 1, p. 52. La división en capitanías generales se modificó con la Constitución de 1812, por lo cual la petición del ayuntamiento de Campeche se dirigió al virrey. El ayuntamiento de Campeche a Félix María Calleja, Campeche, 23 de septiembre, 1813, AGN, AHH, Intendencia de Yucatán, leg. 1084, exp. 30.

<sup>327</sup> El ayuntamiento de Campeche a Félix María Calleja, Campeche, 23 de septiembre, 1813, AGN, AHH, Intendencia de Yucatán, leg. 1084, exp. 30.

<sup>328</sup> ALAMÁN, 1985, vol. 3, p. 397.

trastocó el régimen intendencial en algunas regiones del país. Por ejemplo, en los primeros meses de la insurrección, la intendencia de Zacatecas se vio sin autoridades peninsulares, lo que provocó la creación de un gobierno autónomo a cargo de un nuevo intendente quien hizo contacto con los insurgentes impidiendo así los estragos de la rebelión sobre la planta productiva y sobre el sistema económico criollo y peninsular.<sup>329</sup> En algunos casos, cuando permanecían las autoridades tradicionales, el problema era de carácter jurisdiccional y de nueva cuenta el intendente se hallaba en el centro del pleito. Con motivo de la formación de las Juntas de Seguridad por Francisco Xavier Venegas, el comandante militar de San Luis Potosí se autodesignó presidente de la junta, según él por órdenes del mismo virrey; esto provocó la ira del intendente quien no estuvo de acuerdo pues tenía la idea de que el mando de la intendencia correspondía a un gobernante civil y no militar.<sup>330</sup> La llegada de los militares, contra la idea del intendente potosino y sin duda de otros funcionarios similares, les dio una mayor cuota de poder dentro del gobierno provincial.<sup>331</sup> En algunos casos la confusión del mando intendencial impuesta por los militares, tuvo

---

<sup>329</sup> ORTÍZ ESCAMILLA, 1992.

<sup>330</sup> Francisco Xavier Venegas a Félix María Calleja, México, 4 de junio, 1811, AGN, Operaciones de Guerra, vol. 183, f. 96.

<sup>331</sup> No sólo mayor cuota de poder sino también mayores facilidades para desempeñar su cargo. El 15 de diciembre de 1813, se emitió una Real Orden que disponía que "no se exigieran fianzas a los comandantes militares en quienes se reúnan las subdelegaciones por conveniencia del servicio". Manuel de Acevedo a Félix María Calleja, San Luis Potosí, 4 de febrero, 1814, AGN, AHH, Intendencia de San Luis Potosí, leg. 1084, exp. 1.

repercusiones de importancia sobre la remisión de fondos al centro del virreinato. Pocos días después de iniciada la insurrección, Félix María Calleja, jefe de operaciones de la campaña en contra de los rebeldes, se vio en la necesidad de hacer uso de todos los fondos que había en las cajas reales de San Luis Potosí, así como de la conducta que con destino en la ciudad de México había detenido en Santa María del Río el subdelegado ante las noticias de la rebelión, para llevar a cabo los preparativos de la guerra.<sup>332</sup> Si bien la entrega del dinero se realizó sin contratiempo, debido a la nueva investidura de quien fuera comandante militar de San Luis Potosí, esta "sumisión" de los intendentes se dio ante los jefes militares y se mantuvo durante los años de las guerras de independencia. En enero de 1814, el jefe de armas de Salamanca, citando solamente una orden verbal de Agustín de Iturbide, solicitó al intendente de Guanajuato la remisión de 8 mil pesos "para la fortificación de esta villa, la de las tropas que estoy levantando y vistiendo, y las regladas que tengo para su defensa".<sup>333</sup>

La llegada de los militares a las provincias novohispanas no sólo irrumpió en el delicado balance que existía entre las tesorerías foráneas y la caja matriz: también modificó en cierta medida la operatividad de la administración intendencial. En octubre de 1813, Manuel de Iruela Zamora, jefe de armas de Salamanca designó al recaudador de diezmos de su jurisdicción,

---

<sup>332</sup> ALAMÁN, 1985, vol. 1, pp. 455-456.

<sup>333</sup> Manuel de Iruela Zamora a Fernando Pérez Marañón, Salamanca, 3 de enero, 1814, CEHM, XXXVIII-1 E.R., carp. 1-3, dcto. 5.

comunicándole el hecho ya consumado al Obispo de Valladolid y señalándole que el comandante general, Agustín de Iturbide, había aprobado su decisión: Iruela en ningún momento comunicó la designación al intendente de Guanajuato.<sup>334</sup> En este caso particular (y ciertamente requerimos de muchos más para poder establecer una generalización), el jefe de armas de Salamanca ocupaba el mando político por tratarse de una periodo de transición, como lo señalaba el mismo Iruela en su carta al obispo de Michoacán:

Me hallo de comandante de armas de esta villa y con el gobierno político mientras que se reúnen los vecinos más principales que están viviendo en diversos pueblos de esta provincia y mandados venir para publicar la constitucion y poner en práctica los superiores decretos.<sup>335</sup>

Como lo revelan la palabras del comandante Iruela, para finales de 1813 aún no se celebraban elecciones en Salamanca; ello se debió a que desde los inicios de la rebelión esta villa se vio asaltada por los insurgentes, provocando la salida de los vecinos principales hacia otras regiones. En este caso, Iruela tuvo dificultades con el intendente quien exigía que cuanto antes se celebraran las elecciones. El jefe de armas no podía celebrar comicios porque no contaba con un ayuntamiento para ello; sin

---

<sup>334</sup> Manuel de Iruela Zamora a José Victoriano Pérez, Salamanca, 5 de noviembre, 1813; Manuel de Iruela Zamora a Manuel Abad y Queipo, Salamanca, 12 de noviembre, 1813, CEHM, XXXVIII-1, E.R., carp. 1-3, dcto. 5. "Cuaderno de borradores de cartas y oficios con sus números correspondientes que da principios el día 26 de octubre de 1813", Salamanca, CEHM, XXXVIII-1, E.R., carp. 1-3, dcto.. 5.

<sup>335</sup> Manuel de Iruela Zamora a Manuel Abad y Queipo, Salamanca, 5 de noviembre, 1813, CEHM, XXXVIII-1, E.R., carp. 1-3, dcto.. 5.

embargo, según él, el intendente exigía una respuesta inmediata al respecto, por lo que le pedía a Iturbide que le dijera qué hacer, con lo cual revela la superior autoridad del comandante general por encima de la del intendente.<sup>336</sup> De hecho, días después Iruela escribía a Iturbide comentándole:

... contestaré al señor intendente lo que me previene, que creo no quedaría satisfecho si usted no le hubiera escrito, como me dice, pues a la verdad yo tengo un genio que me parece no cumplo órdenes con promesas y vivo muy disgustado con las repetidas que me hacen aquí y no se verifican.<sup>337</sup>

Adicionalmente, el jefe de armas de Salamanca solicitaba a Iturbide su intercesión ante el intendente en materia fiscal. Durante los años de la guerra, la situación recaudatoria se había tornado un tanto difícil debido a que los contribuyentes habían dejado de pasar por los mecanismos fiscales tradicionales en vista de la oportunidad que el desorden bélico presentaba para evadir el pago de las contribuciones. Así, Iruela comunicaba a Iturbide que ya no se depositaba en la alhóndiga del pueblo la producción de granos y que el tabaco se expendía libremente, siendo insurgentes los contrabandistas de este producto; Iruela probaba esto último señalando "que en un país insurgenteado como ha estado éste, y que son raros los vecinos que tienen regular proporción para mantenerse, no podía tener muchos enseres legítimos, ni menos haber

---

<sup>336</sup> Manuel de Iruela Zamora a Agustín de Iturbide, Salamanca, 24 de noviembre, 1813, CEHM, XXXVIII-1, E.R., carp. 1-3, dcto. 5.

<sup>337</sup> Manuel de Iruela Zamora a Agustín de Iturbide, Salamanca, 25 de noviembre, 1813, [el subrayado es mio]. Cfr. Manuel de Iruela Zamora a Fernando Pérez Marañón, Salamanca, 26 de noviembre, 1813, CEHM, XXXVIII-1, E. R., carp. 1-3, dcto. 5.

la abundancia que hay hoy de cigarros". Por lo mismo, solicitaba al comandante general que intercediera ante al intendente con el fin de que se pusiera fin a esta situación, pues él ya lo había hecho y aún no había obtenido respuesta.<sup>338</sup>

En materia administrativa, el caso de la Villa de Salamanca también nos muestra cómo el mando militar adquirió importancia durante los años de la guerra, modificando una serie de rutinas y dificultando la aplicación de las reformas constitucionales. Así, durante el mes de diciembre de 1813, Iturbide, atribuyéndose una vez más funciones que no le correspondían, se encargó de designar al administrador de alcabalas de esta villa.<sup>339</sup> El hecho en sí no tendría mucha importancia de no ser porque el funcionario, que al parecer tenía todo el apoyo del jefe de armas de Salamanca para que ocupara el cargo a título de propietario, tenía muy poca idea de lo que debía hacer como administrador de alcabalas y ni siquiera se había preocupado por hacer el pago de sus fianzas. Para corregir estos contratiempos, el jefe de armas Manuel de Iruela debió darle permiso para que pasara a Irapuato a hacer el pago de su fianza; por otro lado, a finales de diciembre de 1813 el promotor fiscal de la intendencia de Guanajuato debió comunicarle, vía el intendente, todas las contribuciones que estaba obligado a cobrar, aquéllas que en ese momento estaban exentas y la forma de llevar la

---

<sup>338</sup> Manuel de Iruela Zamora a Agustín de Iturbide, Salamanca, 4 de diciembre, 1813, CEHM, XXXVIII-1, E.R., carp. 1-3, dcto. 5.

<sup>339</sup> Manuel de Iruela Zamora a Fernando Pérez Marañón, Salamanca, 6 y 22 de diciembre, 1813, CEHM, XXXVIII-1, E.R., carp. 1-3, dctos. 5, 7.

contabilidad. Esto no resolvía el problema, pues unos días después el promotor comunicaba al intendente que la información que había remitido en su anterior oficio sólo se refería a aquellas contribuciones comunicadas desde el centro a la oficina intendencial; no sabía si además cada una de las direcciones generales había dispuesto otras cargas, o si las circunstancias particulares (militares) de esa región habían obligado al comandante general de la provincia a imponer nuevos gravámenes.<sup>340</sup>

Ya fuera porque el administrador designado por Iturbide no sabía lo que tenía que hacer o porque quizá tenía demasiado que hacer, el caso es que con seguridad estos funcionarios tuvieron pocas facultades para enfrentarse a las modificaciones administrativas que imponía la nueva constitución. Por ejemplo, en los últimos días de noviembre, la intendencia de Guanajuato recibía del virrey una serie de normas expedidas por la Dirección General de Hacienda Pública; éstas, de acuerdo con el dictamen del procurador fiscal de la intendencia, debían remitirse a la brevedad a todos los subdelegados de la provincia. No obstante que así lo dispuso el intendente, al menos el jefe de armas (y supuestamente subdelegado) de Salamanca, Manuel de Iruela, nunca recibió estas reglas.<sup>341</sup> Esto último apunta a un problema que ya para 1813 se

---

<sup>340</sup> El promotor fiscal de la intendencia de Guanajuato a Fernando Pérez Marañón, Guanajuato, 29 de diciembre, 1813 y 3 de enero, 1814, CEHM, XXXVIII-1, E.R., carp. 1-3, dcto. 7.

<sup>341</sup> "Reglas para la administración, inversión y recaudación de los intereses nacionales", Dirección General de Hacienda Pública, Cádiz, 29 de noviembre, 1813, CEHM, XXXVIII-1, E.R., carp. 1-3,

había hecho evidente al menos en la provincia de Guanajuato: ni el procurador fiscal (quien parece que sabía más de los asuntos hacendísticos que el mismo intendente), ni el intendente, ni los ministros de la caja de Guanajuato sabían con precisión las jurisdicciones en las que se hallaba dividida la intendencia. El juicio de cuentas que el Tribunal de la Contaduría llevó a cabo sobre las de la administración de Salamanca para los años 1806 a 1809, arrojó un saldo a favor del erario que debía cubrir quien ocupara el cargo, o sus fiadores, en aquellos años.<sup>342</sup> En vista de que el administrador de la aduana de Salamanca en los años comprendidos entre 1806 y 1809 había muerto en la alhóndiga de Granaditas,<sup>343</sup> y de que no podía responsabilizarse de este faltante a los ministros de la caja de Guanajuato, el promotor fiscal determinó que el cobro debía arreglarlo con los fiadores el subdelegado de Celaya, a cuya jurisdicción correspondía la villa de Salamanca.<sup>344</sup> Varios días después, el subdelegado respondió:

En atención a que la villa de Salamanca no es de la

---

dcto. 9. "Cuaderno de borradores de cartas y oficios con sus números correspondientes que da principio el día 26 de octubre de 1813", Salamanca, 1813-1814, CEHM, XXXVIII-1, E.R., carp. 1-3, dcto. 5.

<sup>342</sup> El Tribunal de la Contaduría de Cuentas al intendente de Guanajuato, México, 24 de mayo, 1813, CEHM, XXXVIII-1, E.R., carp. 1-3, dcto. 7.

<sup>343</sup> El promotor fiscal de hacienda pública a Fernando Pérez Marañón, Guanajuato, 11 de septiembre, 1813, CEHM, XXXVIII-1, E.R., carp. 1-3, dcto. 7.

<sup>344</sup> El promotor fiscal de hacienda pública a Fernando Pérez Marañón, Guanajuato, 20 de octubre, 1813, CEHM, XXXVII-1, E.R., carp. 1-3, dcto. 7.

comprensión de la subdelegación de esta ciudad, como ha creído el promotor fiscal, y por consiguiente no hay en ella quien represente los albaceas o herederos del administrador que fue de aquellas alcabalas, ni tampoco residen aquí sus fiadores, para poder evacuar las diligencias que se ordenan en el pedimento de decreto anterior, devuélvase este expediente al señor intendente de la provincia para que resuelva lo que estime necesario.<sup>345</sup>

Habiéndosele señalado su error, el promotor fiscal concluyó que Salamanca debía ser una subdelegación y remitió el expediente al jefe de armas Manuel de Iruela. Cabe señalar, que no obstante la decisión del promotor, es muy probable que este funcionario haya incurrido en un error, ya que bajo la jurisdicción de la subdelegación de Celaya se hallaban el corregimiento de Salvatierra, la villa de Salamanca y Valle de Santiago.<sup>346</sup>

Si la llegada de los militares a las provincias novohispanas durante las guerras de independencia hizo más evidente la desorganización administrativa intencional, peores efectos tuvo la llegada de los insurgentes. Así, por ejemplo, uno de las causas por

---

<sup>345</sup> El subdelegado de Celaya a Fernando Pérez Marañón, Celaya, 19 de noviembre, 1813, CEHM, XXXVII-1, E.R., carp. 1-3, dcto. 7, [el subrayado es mío].

<sup>346</sup> El promotor fiscal de hacienda pública a Fernando Pérez Marañón, Guanajuato, 28 de diciembre, 1813, CEHM, XXXVIII-1, E.R., carp. 1-3, dcto. 7; "Razón de las jurisdicciones y territorios", anexo a la ORDENANZA DE INTENDENTES, 1984, s.p.. La confusión se explica porque, en materia electoral y dada la densidad de población, se modificó la estructura jurisdiccional de la subdelegación de Celaya. El 2 de diciembre de 1812, el Diario de México señalaba:

Que en la provincia de Guanajuato se tengan por partidos distintos...la ciudad de Salvatierra con los pueblos de Yuririapúndaro y Acámbaro y la villa de Salamanca con el Valle de Santiago y la congregación de Irapuato, aunque no sean subdelegaciones.

Citado en BENSON, 1955, p. 31, [el subrayado es mío].

las cuales fracasó la contribución directa decretada por Calleja en noviembre de 1813 fue que, no obstante que en las villas se formaron las comisiones encargadas de realizar la recaudación, poco se pudo coleccionar por la pobreza de los pueblos desolados por tres años de lucha insurgente, por la constante amenaza que representaba para los recaudadores andar en los barrios de los pueblos, amenaza que no sólo provenía de los revolucionarios sino también de la gente que profería insultos al recaudador si éste no iba escoltado por la tropa, y, en el caso de la villa de Salamanca, por la ineptitud del administrador de alcabalas quien, según el decreto de noviembre de 1813, debía llevar a cabo la recaudación mensual.<sup>347</sup> El caso de la contribución directa de finales de 1813 es sólo un ejemplo de cómo la problemática fiscal de la guerra de independencia trajo consigo una ulterior disminución de las funciones del intendente; funciones que parecería como si hubieran pasado a manos de los subdelegados y de los promotores fiscales.

El caso de la intendencia de Guanajuato reviste características particulares, las cuales fueron sugeridas por Manuel de Iruela como transitorias, es decir, él gobernaba porque aún no se celebraban las elecciones. Es probable que esta situación haya sido la que prevaleciera en aquellas intendencias en las que no se llevaron a cabo comicios por distintas causas y en las que el mando militar prevalecía por encima de la administración civil. En este aspecto conviene recordar que, de que se tenga

---

<sup>347</sup> Manuel de Iruela Zamora a Fernando Pérez Marañón, Salamanca, 2 de mayo, 1814, CEHM, XXXVIII-1, E.R., carp. 1-3, dcto. 13. HERNÁNDEZ Y DÁVALOS, 1877-1881, vol. 5, pp. 697-701.

información, en el territorio novohispano sólo se celebraron cuatro elecciones que dieron como resultado igual número de diputaciones provinciales: Yucatán, Nueva Galicia, las Provincias internas de Oriente y Nueva España.<sup>348</sup>

La primera diputación provincial que quedó instituida en la Nueva España fue la de Yucatán.<sup>349</sup> A pesar de que para la elección y su instalación se siguieron las formalidades que exigía la ley, los documentos que relatan el conflicto que se dió en los años 1814-1815 entre el intendente recién nombrado y el anterior capitán general-intendente de esta región del virreinato, en ningún momento señalan que hubiera funcionado una diputación provincial en Yucatán.<sup>350</sup> Los mismos documentos también muestran que la provincia de Yucatán nunca contó con un jefe político, lo que nos permite concluir que, con todo y los pleitos que posteriormente se darían entre los dos últimos intendentes, éstos, hayan o no sido capitanes generales, continuaron siendo la máxima autoridad en esta

---

<sup>348</sup> BENSON, 1955, capítulo 2.

<sup>349</sup> BENSON, 1955, pp. 25-26.

<sup>350</sup> Lo único que mencionan estos documentos es que en el caso de que existiera una diputación provincial, ésta podría asentarse en Mérida, con un intendente residente en Campeche. Cfr. El Ayuntamiento de Campeche a Félix María Calleja, Campeche, 23 de septiembre, 1813; Juan José de la Hoz a Manuel Artazo, Campeche, 31 de octubre, 1814; Manuel Artazo a Juan José de la Hoz, Mérida, 4 de noviembre, 1814; Juan José de la Hoz a Manuel Artazo, Campeche, 10 de noviembre, 1814; Juan José de la Hoz a Félix María Calleja, Campeche, 18 de noviembre, 1814; Miguel de Lardizábal y Uribe al intendente capitán general de Yucatán, Madrid, 21 de abril, 1815. AGN, AHH, Intendencia de Yucatán, leg. 1084, exp. 29, 30.

región del virreinato.<sup>351</sup>

La segunda diputación provincial que se formó en la Nueva España fue la de Nueva Galicia. En este caso, el jefe político, José de la Cruz, ya había sido designado ostentando también el cargo de comandante general en las provincias de Zacatecas y Nueva Galicia.<sup>352</sup> La circunstancia de que la jefatura militar de Nueva Galicia recayera en el jefe político le permitió a éste evitar los mismos problemas jurisdiccionales que se suscitaron entre Iturbide y el intendente de Guanajuato, ya que de acuerdo a la constitución tanto el intendente de Zacatecas como el de Nueva Galicia se hallaban administrativamente subordinados al jefe político.<sup>353</sup>

La diputación de las Provincias Internas de Oriente se conformó de manera distinta a las anteriormente descritas pues en lugar de jefe político contaba con un gobernador, de manera que el régimen intendencial, excepto por la pretensión de establecer una intendencia en Saltillo en septiembre de 1813, tuvo poca injerencia en la forma de gobernar la región noreste del virreinato de la Nueva España.<sup>354</sup>

El caso más problemático en materia electoral fue la

---

<sup>351</sup> Benson hace mención de los diputados representantes de las distintas regiones de la provincia de Yucatán; no menciona que hubiera existido un jefe político. BENSON, 1955, pp. 25-26.

<sup>352</sup> Michoacán y Guanajuato también formaban parte de la comandancia general de Nueva Galicia hasta que Calleja la dividió a mediados de 1813. ALAMÁN, 1985, vol. 3, pp. 494-500.

<sup>353</sup> TENA RAMÍREZ, 1987, pp. 97-98, (artículos 324, 326 y 332). HERNÁNDEZ Y DÁVALOS, 1877-1881, vol. 5, p. 578, (Capítulo tercero, "De los jefes políticos superiores", artículo 1)

<sup>354</sup> BENSON, 1955, pp. 29-30.

diputación de la Nueva España. Al igual que Nueva Galicia, ésta (que incluía la provincias de México, Michoacán, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Tlaxcala, Querétaro, San Luis Potosí y Guanajuato<sup>355</sup>) ya contaba con un jefe político, Francisco Xavier Venegas, quien por su investidura de virrey no tuvo problemas con los militares. Sin embargo, hemos visto cómo al intendente de Guanajuato sí se le arrebataron funciones una vez que llegaron los militares a ocupar cargos civiles. La situación de la intendencia de Guanajuato fue particularmente difícil en este respecto porque la diputación provincial de la que formaba parte no se instaló sino hasta el 13 de julio de 1814. Un mes después, Félix María Calleja anunciaba en bando que Fernando VII había abolido la constitución.<sup>356</sup>

Así, los intendentes, creados con el fin de centralizar en el nivel provincial la autoridad fiscal, política, militar y judicial, terminaron realizando labores más administrativas que ejecutivas durante los últimos meses del periodo liberal del imperio español. En algunos casos, el trabajo militar y político de los intendentes se transfirió de facto a los comandantes militares; las funciones jurídico-fiscales de los intendentes, por el contrario, fueron limitadas de jure mediante uno de los decretos del 13 de septiembre de 1813, el cual leía:

Todos los negocios contenciosos de la hacienda pública sobre

---

<sup>355</sup> Se pretendió que estas dos últimas formaran parte de la diputación provincial de San Luis Potosí. Se eligieron los miembros, "pero por los indicios conocidos, puede dudarse de que fuera instalada". BENSON, 1955, p. 41.

<sup>356</sup> SUGAWARA, 1985, p. 126.

contribuciones, pertenencia de derechos, reversión e incorporación, amortización, generalidades, correos, patrimonio real, contrabando, delitos de los empleados en ejercicio de sus funciones y demás causas y pleitos que han conocido los intendentes y subdelegados de rentas...se fenecerán en las provincias conforme al artículo 262 constitucional.<sup>357</sup>

Podría pensarse que disposiciones como esta última no se aplicaron en la Nueva España, no obstante que ése era su destino. Sin embargo, hemos visto cómo buena parte de las reformas impuestas por las Cortes a través de la regencia, fueron adoptadas a su tiempo por las autoridades virreinales. No sólo eso. Se dio un caso en el que las mismas autoridades centrales debieron respetar las decisiones de la Junta Superior de Hacienda Pública novohispana, sin duda porque estaban conscientes de que poco podían hacer para influir sobre la situación en el virreinato.<sup>358</sup> Y, al menos en el caso de la administración intencional, ciertamente era poco el margen de maniobra, pues se trataba de un sistema establecido desde hacía varios años y la situación del imperio no se prestaba para emprender una reforma administrativa de tipo radical.<sup>359</sup> Era mejor dejar que las circunstancias propias del virreinato indicaran el rumbo del cambio.

Cabría preguntar entonces por las razones que llevaron a las

---

<sup>357</sup> COLECCIÓN DE DECRETOS..., 1813, vol. 14, p. 216. Bando de Félix María Calleja, México, 23 de julio, 1814, CEHM, I-2, carp. 10-38, dcto. 771.

<sup>358</sup> Véase, Antonio Ranz Romanillos a Francisco Xavier Venegas, Cádiz, 12 de abril, 1812, AGN, Reales Cédulas Originales, vol. 206, exp. 226.

<sup>359</sup> Cfr. PIETSCHMANN, 1992, pp. 61-62.

autoridades virreinales a emprender cambios en materia administrativa. Por una parte, el surgimiento de una fiscalidad extraordinaria que exigía del apoyo de los particulares para su recaudación. Por otro lado, las circunstancias políticas propias del espacio colonial novohispano; mismas que, por ejemplo, redujeron de facto las funciones (y por lo tanto la autoridad) de los intendentes. Estas circunstancias fueron la ya mencionada fiscalidad extraordinaria, la militarización del espacio colonial y, en menor medida, la reformas institucionales provenientes de la Península. La combinación de estos factores condujo a un cambio de tipo administrativo que probablemente resolvió la situación inmediata, pero en el largo plazo trató el delicado balance de lo que se había venido construyendo desde finales del siglo anterior.

## CAPITULO 8

LA GUERRA Y EL DESORDEN ADMINISTRATIVO  
DE LOS ÚLTIMOS AÑOS DE LA COLONIA

Para mediados de 1814, en el virreinato de la Nueva España la rebelión insurgente acusaba ciertos signos de debilidad mientras que en la Península, el regreso de Fernando VII y la restauración del absolutismo prometían un cambio en la situación administrativa del imperio español a como era antes de la invasión napoleónica. La nueva señal enviada desde el centro (de corte comercialmente proteccionista y corporativo) ciertamente disgustaba a una parte de la clase poderosa del virreinato novohispano, y en no pocas ocasiones lo demostró. Sin embargo, no fue esta la causa principal por la cual las reformas provocadas por el regreso del absolutismo se aplicaron en el virreinato sólo de manera paulatina y en ocasiones hasta parcial. Aparte de la muy inestable situación política de la península en los años posteriores a 1814, las dificultades para restaurar las instituciones absolutistas en la Nueva España surgieron de que las reformas gaditanas llegaron acompañadas de una fuerte militarización del espacio colonial y de una fiscalidad extraordinaria creada para sostenerla; de forma que en el aspecto administrativo la Nueva España cambió mucho más de lo que las leyes dictadas desde el centro habían dispuesto.

El caudal de decretos que provocó el del 4 de mayo de 1814 que disolvía las Cortes que habían dado a la luz la Constitución de 1812, tenía la intención de modificar aspectos importantes de la administración fiscal del imperio y sus colonias. Sin embargo, dada

la magnitud del cambio que se dio en el espacio colonial durante los años comprendidos entre 1808 y 1814, los decretos provenientes del centro tuvieron poca efectividad real: primero por el peso de los cambios anteriores, y segundo porque cada decreto del absolutismo restaurado traía implícita la desigualdad que existía entre la metrópoli y sus colonias. De todas formas, quizá más por el efecto de las señales que de las acciones, los cambios que se dieron en los últimos siete años de vida de la colonia novohispana volvieron a modificar las rutinas administrativo-fiscales, con el agravante del descontento de las clases altas ante disposiciones centrales que, aún más que en pasado, poco tomaban en cuenta la realidad económica y política del virreinato.

Por otro lado, fue durante los últimos años de la colonia cuando, habiendo terminado la parte más difícil de la sublevación insurgente, la situación fiscal comenzó a acusar fuerzas centrífugas, sobre todo en aquellas zonas más alejadas de la ciudad de México. Estas fuerzas fueron el resultado de varios factores, entre los que se encuentran el desarraigo de los contribuyentes, la constante necesidad de seguir financiando a cuerpos militares en pie de guerra, la pérdida de la autoridad sobre los administradores fiscales, o la alianza de éstos a jefes militares que, habiendo logrado la jefatura política durante el régimen gaditano, respondían de mala gana, cuando lo hacían, a las disposiciones del virrey, particularmente después de que Calleja abandonara suelo novohispano. Era como si estos administradores fiscales se hubieran percatado de que la lejanía les permitía tomar decisiones en su

favor, sobre todo ante los múltiples cambios que desde el punto de vista administrativo se dieron y que les permitieron aducir ignorancia sobre la normativa de sus cargos.

Por supuesto, no son éstas las únicas causas de la desintegración fiscal del virreinato, e incluso opinamos que cada región tuvo su propia explicación. Este es sólo un intento de explicar una de las causas de lo que posteriormente sería el desastre fiscal del México independiente.

#### 8.1. Los cambios en la administración central.

Cuando Fernando VII emitió en Valencia el 4 de mayo de 1814 el decreto mediante el cual declaraba nula la Constitución de Cádiz y todas las leyes dictadas por las Cortes, lo hacía porque consideraba que dichas leyes habían sido "obra de personas que de ninguna provincia de la monarquía tenían poderes para hacerlas".<sup>360</sup> Con ello, el monarca español desautorizaba a quienes habían elaborado los cambios de los últimos años, lo que significaba un regreso a la forma antigua de administrar el imperio.

Así, en los meses posteriores a mayo de 1814 en la metrópoli se restauraron las instituciones del Antiguo Régimen. El 4 de mayo se decretó la extinción de los jefes políticos, con lo cual quedaba reunido el mando militar y el político en los territorios del imperio. El 15 de junio desaparecieron las diputaciones

---

<sup>360</sup> Miguel de Lardizábal y Uribe a Félix María Calleja, Madrid, 18 de mayo, 1814, CEHM, XLI-1, carp. 14-24, dcto. 979.

provinciales y el 20 fue extinguida la Secretaría del Despacho de la Gobernación del Reino para la Península e Islas adyacentes, la cual se había encargado de todas las innovaciones liberales de los años anteriores. Asimismo, en septiembre de 1815, se suprimió el Ministerio Universal de Indias distribuyendo sus asuntos entre el resto de las secretarías del despacho.<sup>361</sup> Con estas reformas, la situación de la administración central española quedó como lo muestra la Gráfica 23; así, con estas reformas, la administración central del imperio regresaba a la forma como estaba según el decreto del 25 de abril de 1790.<sup>362</sup> Una de las últimas reformas adoptadas por el régimen absolutista restaurado fue el restablecimiento del sistema de consejos, Estado, Real, Indias, Inquisición, Hacienda y Ordenes, instituciones de Antiguo Régimen que generalmente se veían entorpecidas por la obligación de ocuparse de un buen número de minucias que eran responsables de la desesperante lentitud con que se evacuaban los asuntos.<sup>363</sup>

En el ámbito de la Real Hacienda, el absolutismo de la segunda década del siglo XIX actuó de manera paulatina, no sólo por evitar un cambio radical sino porque las reformas llevadas a cabo por las Cortes respondían a viejas aspiraciones de los regímenes

---

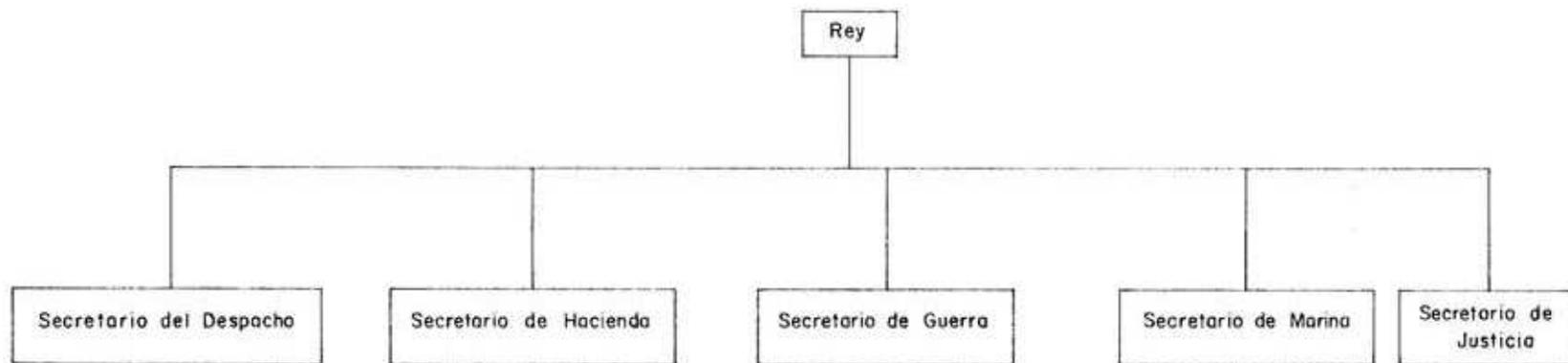
<sup>361</sup> Francisco Vallesteros a Félix María Calleja, Madrid, 19 de septiembre, 1815, AGN, Reales Cédulas Originales, vol. 213, exp. 116.

<sup>362</sup> Manuel de Iruela Zamora a Fernando Pérez Marañón, Salamanca, 5 de julio, 1815, CEHM, XXXVIII-1, E.R., carp. 1-3, dcto. 13; Francisco de Vallesteros a Félix María Calleja, Madrid, 19 de septiembre, 1815, Reales Cédulas Originales, vol. 213, exp. 116.

<sup>363</sup> ARTOLA, 1978, p. 188.

GRAFICA 23

LA ADMINISTRACION CENTRAL ESPAÑOLA  
SEGUN DECRETO DEL 19 DE SEPTIEMBRE DE 1815



FUENTE: ARTOLA, 1978, p. 188;

Bando de Félix María Calleja, Mexico, 22 de diciembre, 1814, CEHM, I-2, carp. 11-38, 787;

Francisco Vallesteros a Félix María Calleja, Madrid, 19 de septiembre, 1815, AGN, Reales Cédulas Originales, vol. 211, exp. 12 y vol. 213, exp. 116.

borbónicos. En este sentido, la eliminación de las contribuciones directas y el regreso al viejo sistema de rentas provinciales obedeció más a la presión popular que al deseo de reformar el sistema fiscal.<sup>364</sup> Pero la eliminación de las contribuciones directas, establecidas mediante el decreto de las Cortes del 13 de septiembre de 1813, de ninguna manera afectaba la situación de las colonias, pues el decreto en sí tampoco las contemplaba. No fue así en el caso de los estancos, también eliminados mediante uno de los decretos del 13 de septiembre, que en el caso de la pólvora y los naipes fueron restablecidos el 16 de enero de 1815.<sup>365</sup>

Las reformas llevadas a cabo por las autoridades centrales a la administración y contabilidad fiscal obedecieron tanto al deseo de no reconocer los cambios adoptados por las Cortes como a la necesidad de contrarrestar el sacrificio de los ingresos fiscales. Así, en agosto de 1814 se sustituyó la Dirección General de Hacienda por la Dirección General de Rentas "a la que no dotaron de reglamento sino catorce meses después".<sup>366</sup> Este último, denominado "Instrucción general de rentas reales", adjudicaba a la Dirección General de Rentas la administración de los ingresos restaurados y

---

<sup>364</sup> FONTANA, 1971, pp. 81-82.

<sup>365</sup> Miguel de Lardizábal y Uribe a Félix María Calleja, Madrid, 16 de enero, 1815, AGN, Reales Cédulas Originales, vol. 212, exp. 18.

<sup>366</sup> El asunto de la fecha de la creación de la Dirección General de Rentas peninsular presenta algunas confusiones. Artola menciona que fue creada en agosto de 1814, mientras que otras fuentes señalan que quedó establecida desde abril de 1813. ARTOLA, 1986, p. 52; Cristóbal de Góngora a Félix María Calleja, Madrid, 26 de junio, 1814, AGN, Reales Cédulas Originales, vol. 210, exp. 171.

dotaba a cada uno de ellos con una contaduría particular la cual revisaba los registros antes de enviarlos al Tribunal de la Contaduría Mayor.<sup>367</sup>

Después de los primeros decretos reformadores, poco se hizo en el aspecto legislativo, ya que su aplicación efectiva continuaba apegándose a las circunstancias. Proyectos fueron y vinieron, y aún más ministros de hacienda, en un reflejo de la situación insoluble del erario español agravada por las nuevas amenazas de Napoleón, los crecientes gastos de defensa del imperio y la considerable reducción de los caudales procedentes de América.

En la segunda mitad de 1815 se presentaron dos proyectos para la reforma de la hacienda española, mismos que fracasaron estrepitosamente.<sup>368</sup> El año siguiente se convocó a una junta de hacienda (denominada "de Medios") que solicitó consejo a los representantes de los consulados de comercio "para que concedieran un empréstito al gobierno".<sup>369</sup> Ante el fracaso de esta junta, se convocó a una "Junta de Economía" encargada de fijar un presupuesto de gastos y sugerir rebajas por ministerio. Esta junta, una vez que determinó el déficit, propuso una contribución extraordinaria para cubrirlo. Fue así como en la Navidad de 1816 se propuso la parcial restitución de la contribución directa decretada por las Cortes el 13 de septiembre de 1813. El dictamen de esta propuesta fue la memoria de Martín de Garay del 30 de mayo de 1817. El nuevo sistema

---

<sup>367</sup> ARTOLA, 1986, pp. 52-53.

<sup>368</sup> FONTANA, 1971, pp. 99-104.

<sup>369</sup> FONTANA, 1971, p. 135.

de hacienda contemplaba la creación de juntas locales en torno a las autoridades del pueblo; juntas de partido, que supervisaban y asesoraban a las locales, y juntas provinciales, presididas por el intendente, quien actuaba como eslabón de la administración central. El problema de este sistema fue el cálculo de la riqueza el cual resulto prácticamente imposible de llevar a cabo, tanto por el método sugerido para ello como por la incapacidad de las juntas de partido para llevarlo a cabo.<sup>370</sup>

El sistema de hacienda ideado por Garay fracasó por la imposibilidad de formar una estadística que le sirviera de base. El sistema dio dinero, e incluso constituyó una innovación importante dentro de la fiscalidad de los países hispanoamericanos.<sup>371</sup> Sin embargo, aparte de que lo recaudado no fue suficiente, ello se logró a través de atropellos, lo que suscitó el odio de la población.<sup>372</sup> La eliminación de la contribución general a inicios de 1820 no fue suficiente para evitar que el pueblo apoyara la rebelión de Riego, lo que llevó al régimen absolutista a capitular y abrazar el modo constitucional. Este retomó el sistema de mayo de 1817, aunque con modificaciones que calmaron la tensión de los

---

<sup>370</sup> FONTANA, 1971, pp. 140-141. Cabe agregar que el sistema de Garay afectaba al clero por el proyecto desamortizador que implicaba la ley de arreglo del crédito público; a los militares por la aplicación de su plan de hacienda militar y, sobre todo al pueblo por que afectaba una parte de la producción agrícola. FONTANA, 1971, pp. 238-239.

<sup>371</sup> Miguel Artola señala que el sistema de Garay "adelantándose a su tiempo" contemplaba la posibilidad de la deducción de los gastos de mantenimiento". ARTOLA, 1986, pp. 61-62.

<sup>372</sup> FONTANA, 1971, p. 255.

pueblos. En el lugar de la presión fiscal se recurrió a los préstamos y a la devaluación de la moneda.<sup>373</sup> El nuevo sistema fracasó y se aprobó un nuevo plan a mediados de 1821. Este, al igual que los anteriores, seguía apoyándose en el agro español, una actividad que si bien producía no contaba con el metálico para el pago de sus contribuciones.<sup>374</sup>

A final de cuentas el experimento constitucional fracasó por falta de ánimo revolucionario. En este respecto, la interpretación de Josep Fontana nos parece oportuna:

Fernando VII ha estado intentando, de 1814 a 1820, una imposible experiencia; la de levantar una España postrada y en ruinas sin usar de los remedios drásticos propugnados por el liberalismo. Fernando y un equipo tan interesado como él en mantener intacto el orden establecido del Antiguo Régimen, van a probar la descabellada empresa de reconstruir el país y de suscitar su crecimiento económico dentro del marco político y social tradicional, No era poco lo que tenían que hacer: aumentar la recaudación de la hacienda, construir una marina, reconquistar América... etc. Y todo ello sin tocar en nada el marco intangible del viejo estado, ni molestar excesivamente a los privilegiados. Era esto o la revolución. Sólo que "esto" era imposible.<sup>375</sup>

Ante tal inestabilidad, las autoridades metropolitanas no tenían otra cosa que, en el ámbito administrativo, primero solucionar la situación peninsular y después preocuparse por la de las colonias. Aun así, en algunos aspectos las autoridades novohispanas aplicaron, siquiera tímidamente, los cambios dictados por el mando metropolitano.

---

<sup>373</sup> FONTANA, 1971, pp. 283-284.

<sup>374</sup> FONTANA, 1971, pp. 287-288.

<sup>375</sup> FONTANA, 1971, pp. 241-242.

## 8.2. La fiscalidad extraordinaria en la Nueva España, 1814-1816.

El decreto completo expedido por Fernando VII en Valencia el 4 de mayo de 1814 se dio a conocer por bando en la Nueva España el 17 de agosto de ese mismo año. La reacción de los novohispanos fue según Lucas Alamán "taciturna e inmóvil", pues la mayoría de los españoles del comercio que, según el historiador, "movían al pueblo con su ejemplo", eran adictos a la constitución y veían con enojo el restablecimiento del absolutismo.<sup>376</sup>

La reforma de la administración en la Nueva España se llevó a cabo de manera paulatina; la intención era que las viejas instituciones fueran supliendo a las establecidas por las Cortes. Por ejemplo, no obstante que uno de los decretos dictados por el parlamento español había sido el establecimiento de las diputaciones provinciales, el 18 de agosto Calleja anunció que disolvería estos cuerpos hasta recibir órdenes del centro, para "no turbar la administración política y judicial del reino". La disolución final de las diputaciones provinciales de América se dio finalmente el 5 de octubre de 1814.<sup>377</sup> El objeto, en última instancia, era expedir una nueva Ordenanza de Intendentes como se lo dejó ver el ministro de guerra al virrey Calleja en noviembre de ese mismo año.<sup>378</sup>

---

<sup>376</sup> ALAMÁN, 1985, vol. 4, p. 148.

<sup>377</sup> BENSON, 1955, p. 39.

<sup>378</sup> El duque de San Carlos a Félix María Calleja, Madrid, 16 de noviembre, 1814, AGN, Reales Cédulas Originales, vol. 211, exp. 165.

Dos elementos importantes que en la Nueva España obstaculizaron el regreso a las instituciones del absolutismo lo fueron el problema económico del erario novohispano y las dificultades de comunicación que presentaba la rebelión insurgente. De hecho, fueron estos elementos los que continuaron dotando a la administración fiscal de la Nueva España de características propias e incluso de formas que en la Península ni siquiera se hubieran pensado por su inviabilidad política. Por una parte, después del rotundo fracaso de la expedición de moneda de cobre decretada por Calleja en agosto de 1814, y no obstante la experiencia del año anterior, muy similar a la que la Península experimentaría bajo el sistema de Garay en 1817, el mes de octubre se volvió a retomar el proyecto de contribución directa, esta vez denominado "derecho de subvención temporal de guerra".

Nuevamente, como se había hecho el año anterior, y como se hizo posteriormente en España, se convocó a una Junta de Arbitrios que presentó ante la Superior de Real Hacienda un proyecto de contribuciones directas que, además de calcular el déficit que debía ser cubierto para saber la cantidad de dinero que se necesitaba, también consideraba la imposibilidad de contar con una estadística de la riqueza de los contribuyentes. Así, para poder aplicar el bando del año anterior sobre contribuciones directas, la Junta Superior de Real Hacienda determinó que en cada capital provincial se formara una junta con las siguientes características:

... compuesta de una comisión de los ayuntamientos, a que se acompañarán tres personas caracterizadas, la una eclesiástica del nombramiento del M.R. Arzobispo y R.R. Obispos; la otra de

la clase mercantil de nombramiento de los consulados o sus diputados; y la otra versada en toda clase de giros de nombramiento de los ayuntamientos, cuyos nombramientos se autorizarán en México por el Excmo. Señor Virrey, y en las demás capitales por sus respectivos jefes políticos.

Subordinadas a estas juntas, se hallaban las juntas distritales, "las que se entenderán en todo con las de provincia, así como ésta lo hará con la dirección general del ramo".<sup>379</sup>

El propósito de estas juntas era el de aplicar la contribución tal y como se había determinado a finales de 1813; la diferencia radicaba en la forma como debía de declararse la riqueza. En lugar de una manifestación escrita, los contribuyentes que tuvieran ingresos anuales superiores a los trescientos pesos "debían concurrir sin excusa a contestar con la urbanidad y moderación que son propias de todo español, para que...conferencien sobre el tanto de contribución que deba asignárseles". La información recopilada por las juntas debía comunicarse a los administradores de alcabalas para que se encargaran de realizar el cobro correspondiente y de remitir los caudales a la caja más cercana y la contabilidad del ramo a la dirección general de alcabalas.<sup>380</sup>

---

<sup>379</sup> Las similitudes administrativas entre el derecho de subvención temporal de guerra novohispano de agosto de 1814 y el sistema de Garay puesto en marcha el 30 de mayo de 1817 no son coincidencia. Ambos son una modificación del decreto de las Cortes del 13 de septiembre de 1813, el cual contemplaba que las diputaciones provinciales y los ayuntamientos constitucionales recabaran la información sobre la riqueza de los contribuyentes. Cfr. COLECCIÓN DE DECRETOS..., 1813, vol. 4, p. 229ss; Bando de Félix María Calleja, México, 14 de octubre, 1814, CEHM, I-2, carp. 11-38. dcto. 780, FONTANA, 1971, pp. 138-141.

<sup>380</sup> Bando de Félix María Calleja, México, 14 de octubre, 1814, CEHM, I-2, carp. 11-38, dcto. 780. El bando no precisa cuál dirección general es a la que debían responder los administradores

El resultado del derecho de subvención temporal de guerra lo describe Lucas Alamán señalando: "Este arbitrio que se comenzó a llevar a efecto, nombrándose las juntas y empezando éstas a proceder ... hubo de suspenderse por haberse hallado tan inejecutable como la primera vez".<sup>381</sup> Este testimonio sugiere la reiterada incapacidad de las autoridades novohispanas para obtener la información fidedigna necesaria para la aplicación del gravamen. Dicha incapacidad podría haberse originado en un problema de autoridad o simplemente en el hecho de que los contribuyentes se aprovechaban de la situación de guerra que vivía la colonia; en cualquier caso, muestra que el virreinato aún no estaba preparado para la aplicación de una contribución directa.

Prueba adicional de lo anterior es que, ante el fracaso del derecho de subvención temporal de guerra, un mes después, el 15 de noviembre de 1814, Calleja solicitó un préstamo de medio millón de pesos al Consulado de Comerciantes de la ciudad de México para repartirse entre individuos dedicados a esa y otras actividades. El consulado se negó a proporcionar la cantidad solicitada, a lo cual Calleja respondió "que si no se daba aquella suma, él mismo haría las asignaciones y recogería el dinero".<sup>382</sup> Esta afirmación

---

de alcabalas. Sospecho que se trata de la suya propia, pues la dirección general creada para la contribución directa en diciembre de 1813 no volvió a mencionarse después de esta fecha. Por otro lado, la recaudación de la contribución de diciembre de 1813 no tenía nada que ver con las administraciones alcabalatorias, como se ve en la Gráfica 20.

<sup>381</sup> ALAMÁN, 1985, vol. 4, p. 215.

<sup>382</sup> ALAMÁN, 1985, vol. 4, p. 215-216.

muestra que, haciendo a un lado toda la administración fiscal colonial, hasta el mismo virrey estaba dispuesto a ejercer funciones de junta de hacienda y de recaudador de impuestos con tal de hacer frente a las necesidades del virreinato.

Junto con el préstamo al consulado, que Calleja solicitó por iniciativa propia, él mismo dispuso que se hiciera permanente la contribución del 10% (dividido en partes iguales entre el inquilino y el dueño) sobre el arrendamiento de fincas urbanas que se había decretado a inicios de 1812. Si bien la temporalidad del impuesto fue la única modificación, la razón por la cual se volvió a publicar el bando correspondiente fue la de que "muchos inquilinos se excu[saron] de pagar el cinco por ciento que les correspond[ía], creyendo que [había cesado esta] pensión desde que se public[ara] el bando del 15 de diciembre de 1813 que estableció el derecho de subvención temporal de guerra".<sup>383</sup> Y fue precisamente por este "malentendido" que se hizo una aclaración de carácter administrativo. La jurisdicción de los "caballeros comisionados", igualada en el bando de febrero de 1812 a la de los ministros de la Real Hacienda, pasaría a la Dirección General de Alcabalas. Tal parece que la razón de esta medida era la de no diluir demasiado la autoridad fiscal entre los funcionarios del erario novohispano. Cabe aclarar, empero, que en lo referente a esta contribución se observa el regreso de la jurisdicción coactiva a las direcciones generales, en contraposición al decreto de la regencia del 11 de

---

<sup>383</sup> Bando de Félix María Calleja, México, 15 de noviembre, 1814, CEHM, Carp. 11-38, dcto. 782.

mayo de 1812.<sup>384</sup> Por otro lado, si la legislación es algún indicador de la realidad, podemos suponer que las autoridades virreinales tenían problemas para recaudar éste y otros impuestos. Por ejemplo, en el anexo al bando del 15 de noviembre de 1814 se advertía:

Ninguna persona de cualquier estado, clase o dignidad que sea se excusará de pagar la pensión, pues algunas, desatendiéndose de la obligación que tienen de contribuir a la salvación del reino, se niegan a pagarla, no faltando quien por no satisfacer la contribución deje de hacerlo del arrendamiento.

Además, se solicitaba que no se vejara ni maltratara a los recaudadores "con malas razones e imperios, o haciéndoles multiplicar los viajes para pagarles la pensión".<sup>385</sup> De todas formas, en vista de que era sencillamente imposible sacar toda la contribución a los inquilinos de las casas arrendadas, hacia los últimos días de 1815 la Junta de Arbitrios modificó la tasa de recaudación de este impuesto: a partir de entonces el dueño pagaría el 8% y el arrendatario el 2%. No obstante lo que parece, no se trataba de incrementar las cargas a los propietarios sino todo lo contrario, pues éstos podían transferir la totalidad del gravamen a sus inquilinos. De esta manera, no era la Real Hacienda sino los propietarios los encargados de realizar el cobro a los inquilinos

---

<sup>384</sup> Agustín Pérez Quijano a las reales aduanas de la Nueva España, México, 11 de mayo, 1812, CEHM, I-2, carp. 10-38, dcto. 717.

<sup>385</sup> Bando de Félix María Calleja, México, 15 de noviembre, 1814, CEHM, I-2, carp. 11-38, dcto. 782.

del impuesto sobre el arrendamiento de casas.<sup>386</sup>

### 8.3. La desintegración de la fiscalidad ordinaria.

No obstante los esfuerzos para recaudar recursos para continuar lo que sería la última etapa de la lucha contra los insurgentes, éstos nunca fueron suficientes. La razón principal de ello era que se recaudaba menos de lo que se suponía rendiría tal o cual contribución. Si Calleja logró sostener el ejército realista fue principalmente por su tenacidad en sacar dinero de todos lados, y aún así "sin que llenase esta baja [la de la Real Hacienda] con los productos de las nuevas contribuciones".<sup>387</sup>

La reducción a la que hace referencia Lucas Alamán en la cita anterior es la que corresponde a los ingresos "tradicionales" de la Real Hacienda novohispana. Estos, si bien continuaron administrándose de la misma forma que antes, acusaron una baja considerable en la segunda década del siglo XIX. Múltiples fueron las razones de esta reducción, quizá la principal, sin embargo, haya sido la que se ha llamado "la desintegración económica de la administración colonial". Esta, según John TePaske, se manifestó en que las cajas provinciales dejaron de enviar sus excedentes a la matriz en la ciudad de México. Así, antes del inicio de la guerra de independencia las remisiones de estas cajas representaban un tercio del total registrado en las cuentas de la capital virreinal;

---

<sup>386</sup> Bando de Félix María Calleja, México, 6 de diciembre, 1814, CEHM, I-2, carp. 11-38, dcto. 805.

<sup>387</sup> ALAMÁN, 1985, vol. 4, p. 385.

después de 1811 esta proporción se redujo a 4%. La razón principal de este comportamiento, según TePaske, fue la siguiente:

El impacto del descenso en las remisiones de las cajas provinciales a la ciudad de México no debe subestimarse. Fuera cual fuese la razón, los oficiales reales... decidieron retener los impuestos localmente antes de verlos partir en caravanas de mulas por caminos peligrosos. Muchos de estos fondos ahora iban a parar a la misma localidad como salarios de militares, gastos que aumentaron enormemente durante las luchas de emancipación.<sup>388</sup>

Así, la guerra fue una causa importante de la desarticulación fiscal del virreinato. Por ejemplo, el otrora principal ingreso del erario novohispano, la renta del tabaco, se vio fuertemente afectado en 1813 por la invasión insurgente a las zonas tabacaleras de Veracruz. Aún más grave fue la costumbre, posterior a 1810, de echar mano de los fondos de esta renta para sostener las operaciones militares de la intendencia de México; más grave porque deterioró fuertemente la capacidad de pago de la renta a los sembradores de tabaco.<sup>389</sup> Por otro lado, si bien esta última dificultad, aunque grave, se solucionó para 1817, la situación del estanco no volvió a ser la misma ya que años antes las autoridades habían incrementado el precio de este producto y, aunque después lo redujeron, este hecho fue suficiente para que resultara redituable a los consumidores de tabaco recurrir al que ofrecían los contrabandistas.<sup>390</sup>

---

<sup>388</sup> TEPASKE, 1991, pp. 127-128.

<sup>389</sup> WALKER, 1990. h. 11

<sup>390</sup> WALKER, 1990, h. 12.

Al igual que la renta del tabaco, la recaudación por concepto de alcabalas experimentó una reducción considerable con motivo de la desintegración regional provocada por la guerra. Desde el punto de vista legal, todos los caudales recaudados en una región debían depositarse en la caja real más cercana y ésta debía remitirlos, netos de los gastos, a la caja matriz en la ciudad de México. Sin embargo, para ello era necesaria una mínima seguridad en los caminos o un fuerte contingente de tropa que defendiera la conducta del ataque de los rebeldes. Y fue precisamente la falta de tropas la que hizo que, por ejemplo, los caudales que debían remitirse de México a Veracruz se espaciaran cada vez más en el tiempo debido a la presencia de grupos insurgentes en esta región del territorio virreinal. Por otro lado, cuando se acumulaban fuertes cantidades de dinero y bienes, tanto públicos como privados, en algunas provincias no había más remedio que dejarlos ir, aunque fuertemente resguardados. Tal fue el caso del legendario convoy de San Luis Potosí que llegó a la ciudad de México en octubre de 1814 y que fue escoltado por el mismo Iturbide hasta Querétaro, allí se le unió el convoy que traía todo el cargamento de la Nao de China que ese año había entrado por San Blas.<sup>391</sup>

La desarticulación del espacio virreinal no sólo afectó al ramo de alcabalas, sino a otros ingresos ordinarios de la Real Hacienda. Por una parte, Lucas Alamán señala que, debido a la presencia militar, los comandantes tomaban todo el producto de los

---

<sup>391</sup> ALAMÁN, 1985, vol. 4, pp. 219-220.

diezmos en los distritos de su mando.<sup>392</sup> Por otro lado, estos jefes militares también se quedaban con una parte de los ingresos provenientes de la minería, así como con el producto de la venta de bienes confiscados a los insurgentes. Por ejemplo, en un documento que describe las cuentas de la sargentía mayor del batallón rural de Salamanca a finales de 1815, la mayoría de los cargos provenían de cinco categorías: la tesorería de la división, préstamos y colectas, venta de bienes confiscados a los insurgentes y el producto de un real por marco de plata que pasaba por la caja real de Guanajuato y que era remitido al batallón por el mismo intendente.<sup>393</sup> La entrega del impuesto de la plata no sólo estaba sujeta a la disponibilidad de fondos sino también a la actitud de los ministros de la tesorería de Guanajuato y a veces hasta del intendente, como meses después se lo señalaba Manuel de Iruela Zamora, encargado del batallón rural de Salamanca, a Agustín de Iturbide:

---

<sup>392</sup> ALAMÁN, 1985, vol. 4, p. 385. En el caso de la jurisdicción de la caja de Cosalá, el ramo de diezmos era arrendado a particulares. De todas formas, en 1814 una buena parte del producto del arrendamiento (43%) no se pudo cobrar. "Cuenta y relación jurada que D. Manuel Jiménez de Bailo y D. Fernando Escudero, ministros de la Real Hacienda de la caja de Cosalá, contador y tesorero, dan a los Sres. contadores mayores del Real Tribunal y Audiencia de Cuentas de NE de lo debido cobrar, cobrado y no cobrado en todo el año de 1814", Rosario, 4 de junio, 1817, AGN, Caja Matriz, caja 22.

<sup>393</sup> "Cuentas que rinde el teniente habilitado Dn José María Mesa a la sargentía mayor del batallón rural de los reales que han entrado en su poder desde 25 de agosto de 1815 hasta 4 de diciembre del mismo año, como asimismo los efectos para equipo del citado batallón y distribución de las partidas siguientes", Salamanca, 30 de abril, 1816, CEHM, XXXVIII-1, E. R., carp. 1-3, dcto. 46.

Si no fuera por los esfuerzos que ha hecho VE sería imposible tener con que dar los socorros a la tropa, porque no produciendo la mitad de lo necesario el impuesto a las platas y oponiéndose como se oponen los ministros de las cajas a dar reales ha tenido que tomar providencia en autoridad y siempre andamos en estas fatigas.<sup>394</sup>

No obstante la evidencia de las cuentas del batallón rural de Salamanca, cabría señalar que el que sólo hicieran uso del producto del real por marco de plata proveniente de las cajas reales de Guanajuato no implicaba que, en un nivel local, los comandantes no pudieran echar mano (si bien vigilada) de los ingresos de las oficinas recaudadoras de la jurisdicción (aduanas, colecturías de tabaco, etcétera). Por ejemplo, en enero de 1817 el intendente de Guanajuato solicitó a Iruela Zamora un informe detallado del uso que había dado a las rentas reales recaudadas en la villa de Salamanca. Ello en sí no prueba que Iruela gastara el dinero de la corona en el sostenimiento de tropas, sin embargo, las preocupaciones del jefe de armas apuntan a que con seguridad ése fue el uso de les dio.<sup>395</sup> Por supuesto, esta situación se prestaba

---

<sup>394</sup> Manuel de Iruela Zamora a Agustín de Iturbide, Guanajuato, 24 de abril, 1817, CEHM, XXXVIII-2, E.R., carp. 2-3, dcto. 61, [el subrayado es mío]. Parece ser que el disgusto de los ministros de la tesorería de Guanajuato tenía fundamento, ya que proporcionaban adelantos a los distintos cuerpos militares que después tenían que descontar de lo que les correspondía, lo cual aumentaba su trabajo. Manuel de Iruela Zamora a Agustín de Iturbide, Salamanca, 19 de enero, 1817, CEHM, XXXVIII-2, E. R., carp. 2-3, dcto. 61.

<sup>395</sup> Manuel de Iruela Zamora a Agustín de Iturbide, Salamanca, 19 de enero, 1817. CEHM, XXXVIII-2, E.R., carp. 2-3, dcto. 61. En un reporte enviado por la aduana de Celaya en 1815, señala que envió al Tribunal del Consulado el producto del derecho de convoy neto de gastos militares "los cuales se proporcionaban a instancias del comandante militar de la guarnición". El administrador de la aduana de Celaya al tesorero del Tribunal del Consulado de México, AGN, Convoy, leg. 219, exp. 3.

a un sinnúmero de arbitrariedades, lo que explica la petición del intendente a Iruela; ésta no era, sin embargo, la única forma de control (ni la más efectiva en vista de la tensión que existía entre el jefe de armas de Salamanca y el intendente de Guanajuato<sup>396</sup>); a mediados de 1815 el fiscal de Real Hacienda solicitó las cuentas de los productos y gastos de la rentas reales de la provincia de Salamanca. Estos últimos debían incluir "los gastos que causan mensualmente las tropas y empleados".<sup>397</sup> Así, al menos desde el punto de vista formal, las autoridades centrales del virreinato trataron de ejercer control sobre los puntos de recaudación. En marzo de 1816, con el objeto de evitar cualquier oportunidad de que los comandantes ejercieran el gasto sin control, se dispuso que los tesoreros provinciales, acompañados por la tropa, pasaran cada mes a recoger de los administradores de aduanas los productos de las rentas en su encargo.<sup>398</sup>

Otra de las razones por la cual la desarticulación del espacio virreinal afectó los ingresos del erario fue la cada vez mayor

---

<sup>396</sup> A inicios de 1817, cuando Manuel de Iruela tuvo que dejar el cargo de jefe de armas de Salamanca y se dirigió a Guanajuato. El resultado de su visita la describe a su amigo Agustín de Iturbide: "He visto al señor intendente y ni de cumplimiento me ofreció su casa, bien que yo no la habría admitido: poco hablamos y no sé que decir a Usted", Manuel de Iruela Zamora a Agustín de Iturbide, Guanajuato, 23 de febrero de 1817. CEHM, XXXVIII-2, E.R., carp. 2-3, dcto. 61.

<sup>397</sup> Fernando Pérez Marañon al subdelegado de la villa de Salamanca, Guanajuato, 1 de julio, 1815, CEHM, XXXVIII-1, E.R., carp. 1-3, dcto. 25.

<sup>398</sup> Agustín Pérez Quijano a las reales aduanas de la Nueva España, México, 15 de marzo, 1816, CEHM, I-2, carp. 11-38, dcto. 810.

dificultad de distribuir los productos estancados. Aparte del aumento de los precios y el ya mencionado efecto sobre el contrabando (hecho que sin duda sucedió en el caso del tabaco, pólvora, naipes, etcétera), la mala distribución de estos y otros productos (por ejemplo, papel sellado y bulas) provocó un desequilibrio en los ingresos de las distintas tesorerías provinciales y la aplicación arbitraria y sin consultar al centro de contribuciones y préstamos forzosos. Fue esta la razón por la cual el 14 de febrero de 1816 Calleja decretó la distribución de los productos de las provincias según los excedentes y necesidades de cada una.<sup>399</sup> Parte de este mismo asunto de la desarticulación del espacio virreinal fue el sonado caso de la Junta de Arbitrios del puerto de Veracruz. Tal parece que este cuerpo, sin permiso de las autoridades superiores del virreinato y con motivo de la liberación del estanco del azogue,<sup>400</sup> distribuía este producto enviándolo a los reales mineros de San Luis Potosí y Zacatecas vía el puerto de Altamira, realizando el cobro por el mismo procedimiento y sin enviarlo a la tesorería central. De la misma forma, en 1817 el consulado de comerciantes de la ciudad de México se quejaba ante el ministro de hacienda porque la junta de arbitrios veracruzana "hacía uso de los caudales de avería de este

---

<sup>399</sup> ALAMÁN, 1985, vol. 4, p. 471.

<sup>400</sup> José de Ibarra a Félix María Calleja, Madrid, 30 de diciembre, 1815, AGN, Reales Cédulas Originales, vol. 213, exp. 227.

cuerpo [el consulado], echando mano de ellos a su arbitrio".<sup>401</sup>

Tanto por la razones señaladas arriba como por el decaimiento general de la economía, la situación del erario novohispano a inicios de 1816 continuaba siendo bastante difícil. Resultado de ello fue que "cuando los caminos permitieron un tráfico más atractivo" debido al repliegue de las tropas insurgentes, la Junta de Real Hacienda vio la oportunidad de elevar el derecho de convoy que se aplicaba a la circulación, por encima de los mil pesos, de la moneda en el territorio novohispano. Así, el 18 de enero de ese año se duplicó la tasa de contribución sobre el derecho de transportar moneda, con o sin escolta.<sup>402</sup> Pocos meses después, se reglamentó la expedición de licencias para el uso de caballos en la ciudad de México y se restablecieron las franquicias en los portes del correo.<sup>403</sup> En la mayoría de los casos, cuando se trataba de aplicar nuevas contribuciones, decidía sobre las reformas la Junta de Real Hacienda, con la previa consulta al fiscal pues, como lo señala Lucas Alamán "en estas graves materias, nunca se omitieron estas formalidades que tanto contribuían a asegurar el acierto".<sup>404</sup> En el caso de las contribuciones extraordinarias, en ocasiones se convocaba a alguna junta especial (de arbitrios o de

---

<sup>401</sup> Martín de Garay a Juan Ruíz de Apodaca, Madrid, 9 de septiembre, 1817, AGN, Reales Cédulas Originales, vol 216, exp. 336.

<sup>402</sup> Bando de Félix María Calleja, México, 18 de enero, 1816, CEHM, I-2, carp. 11-38, dcto. 808.

<sup>403</sup> Bandos de Félix María Calleja, México, 19 de julio y 12 de agosto, 1816, CEHM, I-2, carp. 11-38, dctos. 817 y 818.

<sup>404</sup> ALAMÁN, 1985, vol. 4, p, 469.

autoridades, por ejemplo) y en otras decidía el virrey. De forma similar, la mayoría de los jefes militares de las distintas regiones del espacio colonial decidía unilateralmente las contribuciones extraordinarias que aplicarían,<sup>405</sup> fue por ello que en el decreto del 14 de febrero de 1816 se dispuso el cese de todas las contribuciones que no hubiesen sido aprobadas por el gobierno, "a consulta de los intendentes o de los respectivos ayuntamientos, jefes o juntas establecidas para aquel efecto".<sup>406</sup>

No era pequeño el problema de la desintegración de la administración fiscal del virreinato. Por una parte, era de tal forma grave la situación que, por ejemplo, cuando un Mariano Navarro, prestamista de la corona, se vio en la necesidad de cobrar los réditos y principal de su crédito, debió trasladarse a Guadalajara "donde podré conseguir que mi subsistencia no sea tan calamitosa como la que aquí experimento". En este caso, las cajas reales de Guadalajara debieron pagarle a Navarro lo que solicitaba pues la Tesorería General de Ejército y Real Hacienda se lo había

---

<sup>405</sup> Véase, por ejemplo, el machote realizado por Agustín de Iturbide para obtener fondos para el sostenimiento del ejército realista en Guanajuato. En él realiza una exposición detallada de las necesidades de los pueblos y los beneficios que traería el donativo solicitado. Para su colecta, Iturbide designó a dos individuos, e incluso menciona que solicitaría el apoyo de los curas; sin embargo, en ninguna parte hace referencia al hecho de que hará uso del aparato administrativo ya existente en la intendencia. "Minuta de las cartas circuladas a diversos individuos de representación y patriotismo de cada uno de los lugares organizados de esta provincia de Guanajuato, comisionados por mí para la suscripción voluntaria dedicada al interesantísimo establecimiento de tres o cuatro compañías patrióticas con la fuerza, armas y objeto que se manifiesta", 15 de mayo, 1814, CEHM, XXXVIII-1, E.R., carp. 1-3, dcto. 15.

<sup>406</sup> ALAMÁN, 1985, vol. 4, p. 471.

ordenado; sin embargo, sólo lo hizo cuando los fondos fueron suficientes. Por lo tanto, las tesorerías provinciales obedecían, pero no cumplían. El problema no era tanto de desobediencia, sino de que cada caja adquirió su propia forma de programar sus pagos.<sup>407</sup> En contraste, y por otro lado, los militares desobedecían las órdenes emitidas por las autoridades civiles y solamente respondían ante la jerarquía militar. Debido a la requisición que el intendente de Guanajuato hizo a Manuel de Iruela de las cuentas de su jurisdicción éste señalaba a su superior y amigo Agustín de Iturbide:

Avisé al señor Ordoñez las noticias que me pidió el señor intendente de recibo de reales en esta villa y su inversión, diciéndole que a V.E. y no al intendente correspondía tomarme esta cuentas...

Fue tal vez por estas dos razones que el decreto del 14 de febrero de 1816 sirvió para muy poco. De hecho, la distribución de las rentas que proponía el virrey no se hizo con puntualidad y fue motivo de ásperas contestaciones con el comandante de Nueva Galicia, Jose de la Cruz, que había constituido en esta provincia un estado casi independiente del virreinato.<sup>408</sup> Considerando que una situación similar sucedía con Arredondo en las Provincias Internas de Oriente, tiene razón Lucas Alamán al afirmar que en los

---

<sup>407</sup> Expediente de la representación de Mariano Navarro a Félix María Calleja, México, 19 de marzo, 1815, AGN, Caja Matriz caja 22.

<sup>408</sup> El mariscal de campo José de la Cruz era considerado por las autoridades imperiales en 1816 "presidente y comandante general de la provincia de Guadalajara". El marqués de Camposagrado a Félix María Calleja, Madrid, 19 de junio, 1816, AGN, Reales Cédulas Originales, vol. 214, exp. 30.

últimos días de septiembre de 1816 "Calleja dijo a algunos de sus amigos en Veracruz que dejaba tres virreyes en Nueva España: Apodaca en México, Cruz en Guadalajara y Arredondo en Monterrey".<sup>409</sup>

Durante la gestión de Juan Ruíz de Apodaca se hizo aún más evidente la descomposición del aparato administrativo-fiscal colonial. A pesar de los intentos que se llevaron a cabo desde 1815 para cambiar prácticamente todo el personal de la Real Hacienda, ni Apodaca ni las altas autoridades fiscales del virreinato pudieron evitar la desobediencia que se dio en las oficinas recaudatorias provinciales producto de la distancia del centro y de la costumbre, adquirida por los militares durante la guerra, de no tener que responder a nadie por el uso en cada región de los recursos de la corona. Quizá el caso que más dolores de cabeza dio al centro fue el que se dio en la colonia de Nuevo Santander en los años de 1819 y 1820.

Al parecer, aprovechándose de "la provisional variación para ocurrir a la seguridad de los intereses y papeles de la administración" suscitada por la insurrección, un comerciante, Marcos de Ibargoitia, consiguió en España el nombramiento de administrador de la extensa aduana de Nuevo Santander.<sup>410</sup> Cuando llegó a ocupar su cargo decidió, y así lo comunicó a la Dirección

---

<sup>409</sup> ALAMÁN, 1985, vol. 4, pp. 472, 474.

<sup>410</sup> El alcabalatorio de Nuevo Santander confinaba con San Antonio Béjar, Bahía del Espíritu Santo, Coahuila, Nuevo Reino de León, Matehuala, Guadalcázar, Valle del Maíz y Pueblo Viejo de Tampico.

General de Aduanas, trasladar su residencia a la villa de Aguayo "para poder atender con exigencia a aquel punto, al de Tula y la costa de Altamira". Años antes, en 1816, la Dirección General había designado a un tal Boeta para que se encargara de la recaudación de este último puerto; sin embargo, pocos días después de que Ibargoitia ocupara su encargo, comunicó a la Dirección de Aduanas que trasladaría su residencia a Altamira, con lo cual avisaba (no solicitaba permiso) que removería a Boeta de su puesto, inventándole cargos de malversación de fondos. Ante este comportamiento, la Dirección General comentó:

No hay en Ibargoitia ni puede haber facultad alguna ni para mudar la cabecera ni para separar a Boeta, pues para lo primero es necesario calificar la necesidad de la variación...y para lo segundo sólo esta Dirección General que confirió a Boeta el empleo puede resolver su separación, después de bien instruidos y calificados los motivos que obligaron a la imposición de aquella pena.

Ibargoitia hizo lo que le vino en gana. La Dirección General le envió dos avisos, uno de ellos a través del gobernador de la colonia, de que debía restituir a Boeta a su cargo y regresar la administración a Aguayo. El nuevo administrador desobedeció no sólo las órdenes provenientes del centro sino también las del gobernador Echandia alegando que era más fácil administrar el alcabalatorio desde Altamira. Con ello, apuntaba la Dirección General, se echaba por tierra todo un sistema administrativo de esta colonia que durante años había probado ser más eficiente que lo que proponía el "violento, arbitrario, antojadizo, ignorante y caprichoso"

Ibargoitia.<sup>411</sup>

La queja del director general de aduanas era justificada. Por una parte, porque según este último, Boeta era un funcionario de buena conducta. Por otro lado, porque Ibargoitia, además de haber desobedecido las órdenes de su superior y del gobernador de la colonia, había cometido una falta quizá nunca antes cometida en los años de vida colonial. Sobre ésta, aunque de forma un tanto cautelosa, pues se trata de una misiva dirigida al virrey, el Director General apuntaba:

...este administrador [Ibargoitia] está creído en que así como él se pudo conseguir el empleo sin la intervención y conocimiento de este superior gobierno y jefes respectivos, así también puede él solo (o está autorizado para hacer) cuanto le parezca sin la misma intervención y conocimiento.<sup>412</sup>

La afirmación del funcionario no sólo refleja su disgusto por la desobediencia de Ibargoitia, sino también su contrariedad porque no se le consultó en la designación de un subordinado suyo.

Apodaca reaccionó con energía y ordenó a Ibargoitia lo siguiente: "en el momento de recibir usted la presente orden restituirá a su destino de receptor de Altamira a José Antonio Boeta a quien usted ha separado de él excediendo sus facultades, y al instante regresará usted a la villa de Aguayo donde tenía

---

<sup>411</sup> Manuel Ignacio Quijano a Juan Ruíz de Apodaca, México, 18 de febrero, 1819, AGN, AHH, Intendencia de San Luis Potosí, leg. 1038, exp. 12.

<sup>412</sup> Manuel Ignacio Quijano a Juan Ruíz de Apodaca, México, 18 de febrero, 1819, AGN, AHH, Intendencia de San Luis Potosí, leg. 1038, exp. 12, [el subrayado es mío].

establecida su residencia ... dando aviso de haberlo hecho a la Dirección General de Aduanas, cuyas órdenes tiene usted la obligación de obedecer".<sup>413</sup> Asimismo, Apodaca, habiendo consultado al fiscal de Real Hacienda, ordenó al gobernador de la colonia de Nuevo Santander que realizara una investigación sobre el comportamiento de Boeta, para ver si en realidad había malversado los fondos del erario público.<sup>414</sup> Poco tiempo después el director general de aduanas comunicaba al virrey que Ibargoitia se había negado a entregarle a Boeta los papeles de la receptoría de Altamira, con lo cual este último no podía proporcionar la documentación necesaria para la investigación de los cargos en su contra. Por otro lado, el nuevo gobernador de Nuevo Santander se había negado a apoyar la investigación, lo que exigió que el virrey le enviara una orden indicándole que debía colaborar en ella, obligando a Ibargoitia a que restituyera la documentación que ilegalmente había extraído de la receptoría de Altamira.<sup>415</sup>

El comportamiento del administrador de alcabalas de Nuevo Santander adquirió una dirección inesperada cuando el receptor de Altamira, Boeta, lo acusó de contrabando. Una cosa era la falta

---

<sup>413</sup> Juan Ruíz de Apodaca a Manuel Ignacio Quijano, México, 27 de marzo, 1819, AGN, AHH, Intendencia de San Luis Potosí, leg. 1038, exp. 12.

<sup>414</sup> Juan Ruíz de Apodaca a Manuel Ignacio Quijano, México, 27 de marzo, 1819, AGN, AHH, Intendencia de San Luis Potosí, leg. 1038, exp. 12.

<sup>415</sup> Manuel Ignacio Quijano a Juan Ruíz de Apodaca, México, 28 de mayo, 1819; Juan Ruíz de Apodaca a Manuel Ignacio Quijano, México, 30 de julio, 1819, AGN, AHH, Intendencia de San Luis Potosí, leg. 1038, exp. 12.

administrativa y la otra el fraude en contra del fisco; además, según la acusación de Boeta, no sólo Ibargoitia estaba involucrado en este contrabando sino también "otros jefes y particulares de aquellos puntos".<sup>416</sup> Así, lo que se inició como un problema administrativo adquirió mayores dimensiones mientras que las autoridades centrales se hallaban prácticamente atadas de manos para realizar una investigación. Por una parte, Ibargoitia se hallaba en San Luis Potosí y había dejado a dos comisionados en su lugar; por otro lado, nadie soltaba los papeles de la receptoría de Altamira y todos los involucrados en este problema se acusaban mutuamente de fraude y malversación de fondos. A final de cuentas, resultaba mejor no hacer nada, y la razón la dio el director general de aduanas en marzo de 1820:

...si esta dirección general no ha dado paso a ello [someter a los administradores y sus suplentes] es porque absolutamente tiene sujeto de quien echar mano para que pase a tan larga distancia con aquel objeto y el de remediar el transtorno y desarreglo en que se halla toda aquella extensa administración.<sup>417</sup>

#### 8.4. Los contratiempos administrativos de Apodaca.

Juan Ruíz de Apodaca llegó a la Nueva España en septiembre de 1816 y recibió de Calleja una administración fiscal en apariencia organizada, pues continuaban existiendo las mismas oficinas de

---

<sup>416</sup> Manuel Ignacio Quijano a Juan Ruíz de Apodaca, 31 de agosto, 1819, AGN, AHH, Intendencia de San Luis Potosí, leg. 1038, exp. 12.

<sup>417</sup> Manuel Igancio Quijano a Juan Ruíz de Apodaca, México, 6 de marzo, 1820, AGN, AHH, Intendencia de San Luis Potosí, leg. 1038, exp. 21.

antaoño.<sup>418</sup> Por una parte, no obstante la existencia de una serie de juntas encargadas de la recaudación de contribuciones extraordinarias y de la liberación del estanco del azogue (más por cuestiones de fomento a la minería que por darle oportunidades al mercado), en lo general aún continuaban funcionando las oficinas de la Real Hacienda. Así, fuera de la creación de alguna contaduría en la aduana de Veracruz y de la eliminación del exceso de empleados del estanco del tabaco, la situación permanecía relativamente igual: las oficinas mantenían la misma estructura básica, seguía invocándose a la Ordenanza de Intendentes cuando se presentaba alguna dificultad y la Real Hacienda, cuando podía, continuaba incurriendo en los mismos gastos de finales del XVIII.<sup>419</sup> Cabe agregar, sin embargo, que aún así, el aparato fiscal novohispano, debido a la guerra y a las constantes modificaciones de la práctica administrativa, se hallaba desarticulado, sobre todo en el nivel local.

---

<sup>418</sup> Sobre la situación de la Nueva España en septiembre de 1816, Alamán apunta:

Calleja [dejó] a su sucesor la revolución descreditada, vencida y abatida, y aunque todavía quedasen puntos fortificados que tomar y reuniones que acabar de dispersar, le dejaba para ello un ejército numeroso y florido ... [y] le dejaba una hacienda organizada cuyos productos se habían aumentado con nuevos impuestos...

ALAMÁN, 1985, vol. 4, p. 476.

<sup>419</sup> Por ejemplo, en octubre de 1816 el intendente de Puerto Rico solicitó al ministerio de hacienda español que, de su fondo de situados, las cajas reales de México restituyeran un préstamo que el Consulado de Cádiz había hecho a las autoridades de la isla. La Real Hacienda novohispana, sin embargo, no estaba en posibilidades de realizar este desembolso, pues "sus escasos productos sólo deb[ía]n invertirse en perseguir y sujetar a los insurgentes". Manuel López de Araujo a Juan Ruíz de Apodaca, Madrid, 22 de octubre, 1816, AGN, Reales Cédulas Originales, vol. 214, exp. 147.

Aunque el movimiento insurgente estaba prácticamente bajo control, en 1816 aún se realizaron esfuerzos importantes para sostener a las tropas, como lo muestran las partidas de data de la tesorería de Rosario que, entre gastos extraordinarios de guerra, milicias y remisiones de dinero a las divisiones de Sonora, Rosario y Culiacán, gastó el 40% del total recaudado en ese año. El problema en realidad no era que los impuestos fueran insuficientes, ya que desde 1808 se venía aplicando una política fiscal, ordinaria y extraordinaria, muy pesada para los contribuyentes, sino que éstos no pagaban, aprovechándose de la situación de guerra que prevalecía en el espacio colonial. Así, en 1816 los ministros de la caja de Cosalá se quejaban de que incluso en materia de tributos de indios (gravamen que en la práctica nunca se volvió a restablecer<sup>420</sup>), tenían cuentas por cobrar. La razón de esto, decían los ministros, era:

Que los débitos que aparecen de la anterior relación se ha promovido por este ministerio con la consideración del desorden que ha padecido todo a causa de la insurrección tanto por el transtorno de la correspondencia como de la dispersión de los individuos deudores, de cuyo incidente por ser tan público y notorio se excusa la justificación.<sup>421</sup>

---

<sup>420</sup> No obstante que en real cédula del 1 de marzo de 1815 el rey señalaba:

...he resuelto que no se varíe lo que previenen las leyes, ordenanzas y demás providencias relativas al ramo de tributos, y se ejecutó hasta el año de mil ochocientos ocho.

Esteban de Vere a Félix María Calleja, en Real Palacio, 1 de marzo, 1815, AGN, Reales Cédulas Originales, vol. 212, exp. 73.

<sup>421</sup> "Cuenta y relación jurada que D. Manuel Jiménez de Bailo y D. Fernando Escudero...", Rosario, 4 de junio, 1817, AGN, Caja Matriz, caja 22.

Por otro lado, a inicios de 1817, Manuel de Iruela comunicaba a Iturbide que debido a los incrementos que había experimentado la tasa de alcabala en todo el reino "habrá más contrabandistas, como que es mayor el estímulo".<sup>422</sup> Estos ejemplos muestran que el problema fiscal de la colonia no sólo era de gastos excesivos sino también de ingresos insuficientes.

Para continuar el esfuerzo bélico, Apodaca llevo a acabo algunos cambios, tanto administrativos como tributarios. Estos, empero fueron de menor efectividad que los de sus antecesores, fundamentalmente porque la situación exigía de una mano férrea y Apodaca carecía de ella. Si aun con el carismático y autoritario Calleja al mando del virreinato la administración fiscal se desorganizó ¿qué no sería con Apodaca, descrito por Alamán como "de recta intención y buenos deseos [aunque] sus talentos no eran muy aventajados"? <sup>423</sup>

Uno de los principales problemas al que se enfrentó Apodaca a su llegada a la Nueva España fue el administrativo. Con la restauración del absolutismo, la labor de los antiguos jefes políticos, en donde los hubo, pasó a manos de comandantes y capitanes generales.<sup>424</sup> Esto trajo, por una parte, nuevos problemas jurisdiccionales, sobre todo cuando la lucha en contra de los insurgentes terminó, y por la otra, la preocupación de los

---

<sup>422</sup> Manuel de Iruela Zamora a Agustín de Iturbide, Salamanca, 3 de febrero, 1817, CEHM, XXXVIII-2, E.R., carp. 2-3, dcto. 61.

<sup>423</sup> ALAMÁN, 1985, vol. 4, p. 482.

<sup>424</sup> El duque de San Carlos a Félix María Calleja, Madrid, 17 de mayo, 1814, AGN, Reales Cédulas Originales, vol. 210, exp. 79.

funcionarios involucrados de no poder contar con los recursos económicos suficientes en el caso de una nueva conflagración. Por ejemplo, a finales de 1817 el intendente de Yucatán señalaba que no obstante que en esa provincia no se había dado un movimiento insurgente, era necesario, por razones de seguridad, unir la intendencia a la capitanía general, y agregaba:

Un capitán general, principalmente el de esta provincia cuyas costas están llenas de multitud de corsarios ... ¿cómo va a combinar los planes de defensa, a poner tropas sobre la armas y otras cosas que demanda el arte de la guerra, si no tiene en su arbitrio el principal agente del dinero? ¿Cuál será la aflicción de un jefe que como yo tiene jurada la conservación de esta parte de los dominios del rey, si en los críticos instantes de alguna ocurrencia extraordinaria se resistiere el intendente a facilitar fondos? ...En el entretanto la provincia quedaría indefensa, mis disposiciones sin efecto y las armas del rey abatidas y desairadas.

Por estas razones, a final de cuentas, no sólo la intendencia de Yucatán sino todas las de la Nueva España quedaron unidas al mando militar.<sup>425</sup>

Por otro lado, fue durante el gobierno de Apodaca que se dio

---

<sup>425</sup> Miguel de Castro y Araoz a Juan Ruíz Apodaca, Mérida, 16 de julio, 1817, AGN, AHH, Intendencia de Yucatán, leg. 1084, exp. 28. Reconozco que la intendencia de Yucatán no es el ejemplo más adecuado, e incluso podría estar totalmente equivocado pues se trataba de una capitanía general independiente del virreinato de la Nueva España desde mucho tiempo atrás. Cabría agregar, aunque con poca información al respecto, que un caso similar sucedió en San Luis Potosí. El jefe político, Manuel de Acevedo, pasó a ser comandante de la intendencia cuando se aplicó la real orden de mayo de 1814. Y fue una real orden de finales de 1817 o inicios de 1818 la que dispuso "que todas las intendencias que estuviesen separadas en el distrito de ese virreinato se vuelvan a reunir a los respectivos gobiernos o capitanías generales". Miguel de Castro y Araoz a Juan Ruíz de Apodaca, Mérida, 6 de marzo, 1818, AGN, AHH, Intendencia de Yucatán, leg. 1084, exp. 28, Manuel de Acevedo a Juan Ruíz de Apodaca, San Luis Potosí, 2 de febrero, 1817, AGN, AHH, Intendencia de San Luis Potosí, leg. 1084, exp. 9.

un cambio importante en casi todas las subdelegaciones del virreinato. Fue quizá debido a la falta de individuos adecuados para desempeñar estos cargos que a finales de 1816 se autorizó a los intendentes a que, por su cuenta y riesgo, nombraran a los subdelegados sin que fuera necesario exigir fianza. En los primeros días de 1817, el intendente de San Luis Potosí comunicaba al Apodaca:

Con oficio de VE del 14 de diciembre último he recibido copia de la real cédula del 17 de diciembre del año anterior contraída a que en las vacantes de subdelegaciones nombren por de pronto los intendentes efectivos de sus cuenta y riesgo a los vecinos más abonados para que sin fianzas sirvan estos empleos...<sup>426</sup>

El resultado de esta acción fue que pronto los intendentes enviaron a las autoridades superiores del virreinato noticia de los nombramientos concedidos a los subdelegados.<sup>427</sup>

Los cambios de subdelegados se dieron en dos momentos claramente definidos: primero, el que obedecía a la real cédula del 17 de diciembre de 1816, y que se vino a aplicar a finales del año siguiente, y segundo el que respondía al decreto del 13 de septiembre de 1813, una vez que en 1820 quedó restablecida la constitución gaditana. El cambio de subdelegados que obedecía a la

---

<sup>426</sup> Manuel de Acevedo a Juan Ruíz de Apodaca, San Luis Potosí, 2 de febrero, 1817, AGN, AHH, Intendencia de San Luis Potosí, leg. 1084, exp. 9.

<sup>427</sup> Véase, por ejemplo, Miguel de Castro y Araoz a Juan Ruíz de Apodaca comunicándole la toma de posesión que un José María García González hizo de la subdelegación de Tecoh y Joaquín Balio de la subdelegación de Tihosuco, s/f, AGN, AHH, Intendencia de Yucatán, leg. 513, exp. 1,2.

cédula de 1816 se debió fundamentalmente a aspectos tales como renuncia, muerte, terminación del periodo reglamentario, etcétera. Los nombramientos celebrados en los meses posteriores a la jura de la Constitución de Cádiz por el monarca español se debieron a la aplicación de esta última, por la cual las subdelegaciones dejaban de ejercer funciones judiciales. Ello implicaba que debían seleccionarse jueces de primera instancia en sustitución de los subdelegados, lo que nos lleva a concluir que la intención de esta medida era la de eliminar a estos últimos funcionarios de la escena administrativa virreinal.

La forma como se llevaba a cabo la designación de los nuevos subdelegados era la siguiente: el intendente debía proponer al virrey una terna de donde este último elegiría al individuo que ocuparía el cargo de acuerdo con los expedientes presentados. Por ejemplo, a inicios de 1821 el intendente interino de Zacatecas proponía la terna para subdelegado de Aguascalientes, señalando:

Previendo el decreto de las Cortes generales y extraordinarias del 13 de septiembre de 1813, que luego que vacuen las subdelegaciones se provean en ellas jueces letrados, estando vacante la subdelegación de Aguascalientes ... propongo a VE la terna de los abogados que contemplo idóneos...<sup>428</sup>

Así, la documentación de las intendencias muestra que en 1820 y en 1821 se renovaron o ratificaron por la autoridad superior

---

<sup>428</sup> José Estanislao de Esnaurraizar a Juan Ruíz de Apodaca, Zacatecas, 9 de marzo, 1821, AGN, AHH, Subdelegaciones, leg. 512, exp. 12, [el subrayado es mío].

prácticamente todos los subdelegados de la Nueva España.<sup>429</sup>

Cabe agregar que la intención no sólo era la de eliminar la figura de los subdelegados, sustituyéndolos con jueces de primera instancia, sino también la de los intendentes poniendo en su lugar a "contadores principales de provincia". Basándose igualmente en uno de los dos decretos del 13 de septiembre de 1813, José Canga Argüelles, Ministro de Hacienda, señalaba a Apodaca que "habiéndose expuesto la duda de qué personas o funcionarios públicos deben en el actual sistema sustituir a los intendentes y subdelegados en la parte gubernativa, se ha servido SM resolver por regla general...que mientras se establecen las contadurías principales de provincia corresponde a los administradores generales de aduanas [y] a los tesoreros principales el desempeño interino de los negocios gubernativos de las intendencias y subdelegaciones".<sup>430</sup> Al parecer, este cambio tan fundamental en la forma de administrar la fiscalidad de las provincias del imperio no se aplicó en Nueva España porque aún no se lograba definir la naturaleza de las rentas coloniales: no eran propiamente provinciales y por lo tanto la modificación administrativa nunca se llevó a cabo como se hizo en la Península.<sup>431</sup>

---

<sup>429</sup> Se trata de un grupo documental grande pues los intendentes presentaban una serie de documentos que probaban la idoneidad de cada uno de los tres candidatos. Véase, AGN, AHH, Subdelegaciones, legs. 512 y 513.

<sup>430</sup> Gaceta de México, México, 6 de julio, 1820.

<sup>431</sup> Gaceta de México, México, 6 de julio, 1820. La discusión sobre por qué el decreto del 13 de septiembre de 1813 no se aplicó a los reinos de Ultramar se encuentra en DIARIO DE SESIONES, 1810-1813, vol. 20, pp. 475-495 y vol. 21, pp. 87, (sesión del 6 y 18 de

La intención de llevar a cabo la renovación de la planta colonial también se detecta en otras áreas de la administración pública virreinal. La razón de esto, empero, era distinta pues obedecía a la necesidad de llevar a cabo un arreglo de fondo una vez que la rebelión se había apagado en casi todo el espacio colonial. Por ejemplo, a partir de 1815 la documentación muestra modificaciones administrativas por distintas razones: permutas, ratificación de cargos, eliminación de puestos por vacante extendida, reintegración de empleados a sus viejos encargos, etcétera.<sup>422</sup> En ocasiones los cambios se debían a ascensos, mismos que se intensificaron a partir de 1815. Como un ejemplo de esto último, así como de la falta de individuos capaces de desempeñar cargos de responsabilidad, en abril de 1818 el intendente de Oaxaca, Francisco Rendón, fue nombrado también Director General de Aduanas.<sup>423</sup>

Por lo tanto, fue en los últimos años de la colonia que se dieron una serie de cambios que renovaron la planta no sólo de las subdelegaciones sino también de las oficinas centrales y hasta de las tesorerías. En este último aspecto, las postrimerías de la colonia vieron la creación de cuando menos dos tesorerías más: San Blas (abril de 1816) y Villahermosa de Tabasco (reorganizada en julio, 1813).

---

<sup>422</sup> Véase AGN, Reales Cédulas Originales. Sección: Empleos.

<sup>423</sup> Mariano Ignacio Quijano (contador general de aduanas mientras Rendón se ocupaba de su intendencia) a las Reales Aduanas de la Nueva España, México, 16 de abril, 1818, CEHM, I-2, carp. 11-38, dcto. 827. Un año después, Quijano ocupaba la dirección general del ramo, Gaceta de México, México, 19 de agosto, 1819.

1818). La importancia de estas dos tesorerías radica en que, a diferencia del resto, éstas sólo contaban con un ministro tesorero, como lo muestra la Gráfica 24, que es la forma administrativa que adoptarían estas oficinas varios años después de la independencia.<sup>434</sup> En cuanto a la Tesorería General de Ejército y Real Hacienda (o Hacienda Pública según haya sido el caso), sorprende lo inamovible de su organización administrativa a lo largo de los últimos treinta y cinco años de la colonia. De hecho, exceptuando la incorporación de la tesorería del estanco del tabaco, ni siquiera durante los años de la guerra de independencia esta oficina experimentó cambios de importancia: primero se prefirió hacer uso de los servicios de otras tesorerías, como sería el caso de la del Consulado de Comerciantes, que modificar una estructura que había probado ser razonablemente eficiente. Las Gráficas 8 y 25 comparan la organización de la Tesorería General de Ejército y Real Hacienda (o Hacienda Pública) de antes y después de las luchas por la independencia.

#### 8.5. El segundo periodo constitucional y el ocaso de la colonia.

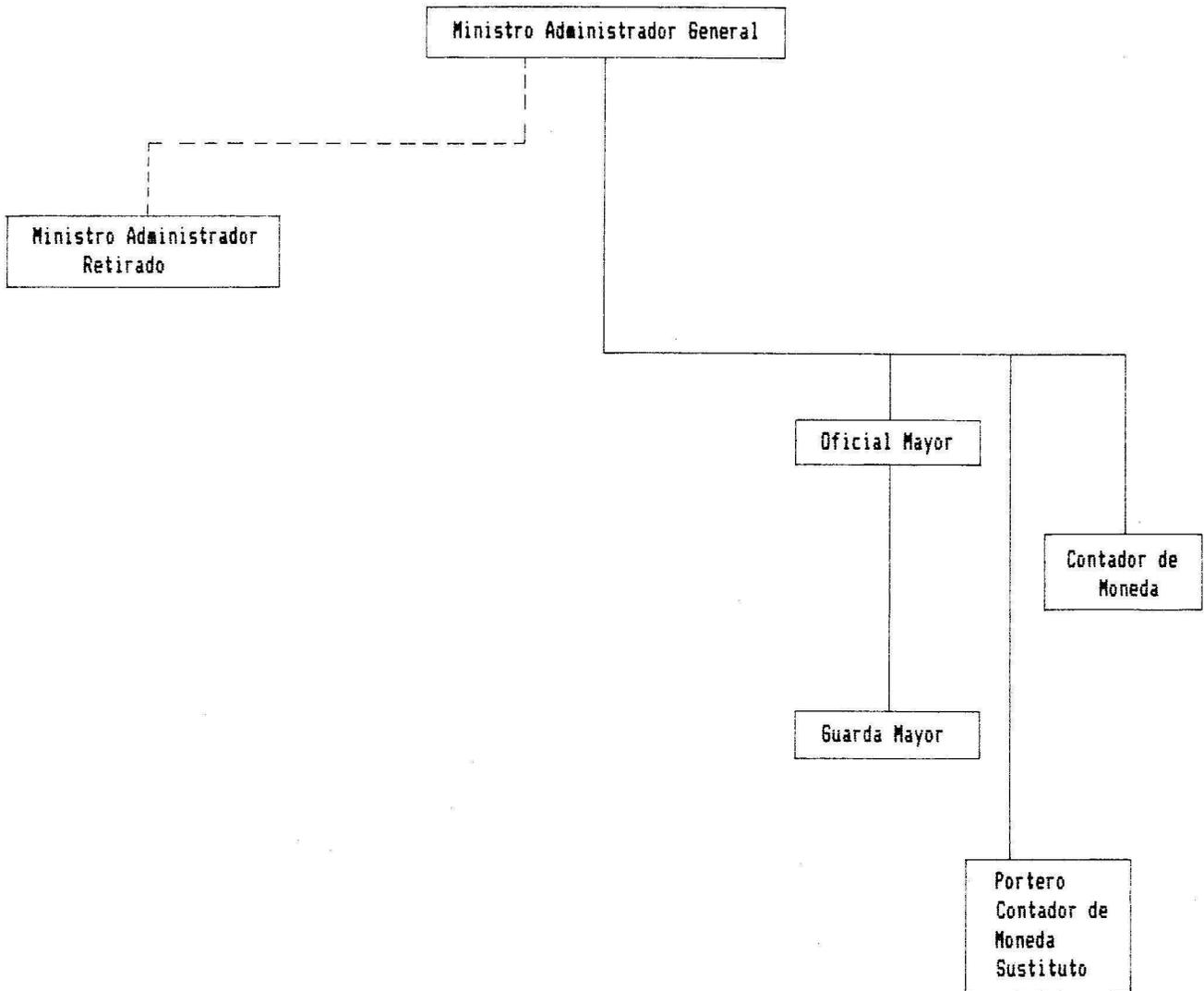
Los últimos meses del periodo colonial vieron la restitución del código gaditano y con él el restablecimiento, paulatino y con ciertas modificaciones, de las leyes y reglamentos emanadas de él.

---

<sup>434</sup> En realidad no fue sino hasta el arreglo de la Tesorería de la Federación en octubre de 1830 que se eliminó el cargo de ministro contador y se le dio el nombre de ministro tesorero, con lo cual, a partir de entonces, dicha oficina contó con dos funcionarios encargados del tesoro nacional. Cfr. SIERRA, 1972, pp. 36-39.

GRAFICA 24

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LAS TESORERIAS DE  
VILLAHERMOSA DE TABASCO Y SAN BLAS  
1818



----- Línea de Asesoría.



Por ejemplo, a mediados de 1820 se abolieron todos los privilegios exclusivos, se ratificó la libertad al comercio del azogue y se restablecieron los ayuntamientos constitucionales y las diputaciones provinciales.<sup>435</sup> En algunos casos, los decretos originados en la Península se aplicaron en la Nueva España, como fue el caso de estas últimas corporaciones;<sup>436</sup> sin embargo, en otros, y con las debidas modificaciones, la legislación española se vino aplicando hasta después de consumada la independencia.

¿Por qué razón no se aplicaron cabalmente los cambios que promulgaba la constitución restaurada? Es probable que la respuesta tenga que ver con el renacido deseo de lograr la independencia. Sin embargo, la situación particular de la Nueva España provocada por la insurrección nunca volvió a la normalidad, lo que dificultaba la aplicación de las reformas administrativas. Así, a mediados de 1820 el interventor de rentas de la aduana de Nuevo Santander enumeraba las causas por las cuales no funcionaba la administración de su región:

por la morosidad de los juzados en no activar la conclusión de expedientes y [por la] lentitud en dar los auxilios, por la morosidad de los dependientes y causantes, por la ausencia del administrador don Juan Jose Iriarte cuya personalidad era indispensable en esta provincia, por la dependencia de los oficinistas con militares asoladores de cuantos caudales ha

---

<sup>435</sup> Gaceta de México, México, 24 de agosto y 5 de septiembre, 1820.

<sup>436</sup> Véase Juan Ruíz de Apodaca a Ignacio García Illueca, México, 18 de julio, 1820, CEHM, Ind., XLI-1, carp. 6-24, dcto. 446. Lucas Alamán, por otro lado, señala que casi inmediatamente después de que se supo de la restauración constitucional se eliminaron los tribunales de la inquisición y la Acordada. ALAMÁN, 1985, vol. 5, pp. 18-19.

habido, pervertido todo el orden de oficinas, aumentados los derechos y exasperado el público.<sup>437</sup>

Que, en lo general, son las mismas razones por las cuales el sistema administrativo-fiscal de la colonia había fallado desde tiempos de la guerra de independencia.

Podemos afirmar que la situación administrativa del erario novohispano en los últimos días del periodo colonial quedó, desde el punto de vista formal, como se había conformado desde finales del siglo XVIII, salvo quizá por las modificaciones que se lograron establecer como producto del liberalismo gaditano y, muy importante, las ocasionadas por la fiscalidad extraordinaria, tanto realista como insurgente. Desde el punto de vista real, sin embargo, hemos visto cómo el interventor de la aduana de Nuevo Santander diagnosticó de forma muy precisa la situación administrativa de la colonia apenas un año y meses antes de la consumación de la independencia. Esto revela que, en la realidad, el aparato administrativo-fiscal creado por los borbones y "remendado" por las Cortes de Cádiz y después por Fernando VII durante la restauración del absolutismo cayó en la más absoluta invabilidad. Las razones de ello obedecen a tantos y tan diversos cambios, al desorden ocasionado por la guerra, a la fiscalidad extraordinaria y, ahora sí, a la fiscalidad insurgente que en los últimos meses de la colonia pasó a formar parte del caos que era la administración virreinal.

---

<sup>437</sup> Bernardo de Portugal al Director General de Aduanas, San Carlos, 12 de mayo, 1820, AGN, AHH, Intendencia de San Luis Potosí, leg. 1038, exp. 15.

A pesar de la condición caótica de dicha administración, ésta continuó funcionando hasta el último día del periodo colonial. Así, la corona española entregó a las nuevas autoridades mexicanas una hacienda conformada de algunos ramos administrados, con un Tribunal de Cuentas encargado de analizar el por qué del atraso en la remisión de ellas a sus contadores, con tesorerías que seguían cobrando, con una administración intendencial aún regida por la Ordenanza de Intendentes, etcétera.<sup>438</sup>

Pero no obstante que desde el punto de vista formal todo seguía funcionando, en la realidad los problemas de antaño se multiplicaban a lo largo y ancho del virreinato. El funcionario fiscal que desde tiempos de la conquista había logrado recaudar lo que le correspondía al monarca español había perdido la autoridad para continuar haciéndolo. La nueva nación se originó así con un aparato fiscal sin rutina administrativa, con poca autoridad para cobrar impuestos y un ejército, muy costoso y poco efectivo en materia fiscal, cuyos grandes gastos condenaron al gobierno a sufrir déficits que resultarían muy difíciles de erradicar durante los siguientes cincuenta años.

---

<sup>438</sup> PÉREZ MALDONADO, 1822, pp. 19-20.

## CONCLUSIONES

En materia de la administración de la fiscalidad, a lo largo de los primeros dos siglos de la colonia las autoridades del imperio español se vieron dominadas por las circunstancias. En otras palabras, las continuas guerras, la distancia, y en general las dificultades de la comunicación hicieron que la administración fiscal novohispana, no obstante algunos intentos por ponerla en orden, adquiriera sus propias características: de venalidad y corrupción, sí, pero en general también orientadas a servir a las propias necesidades e intereses de la colonia y sólo de manera marginal a satisfacer las necesidades del imperio.

Con la llegada de los Borbones al trono español se intentó revertir esta situación, pues fue precisamente el objeto de las reformas borbónicas el de que las colonias apoyaran en mayor medida al creciente esfuerzo bélico del imperio, determinado esta vez por las ambiciones del expansionismo comercial inglés, las alianzas con la corona francesa, etcétera. Dicho objeto en buena medida se cumplió. Pero se corría el peligro de darle mayor ponderación a las labores de guerra y menor (o subordinadas a ésta) a las actividades recaudatorias. En este sentido, la corona española limitó fuertemente la militarización de sus espacios coloniales, otorgándole mayores funciones fiscales que militares a sus, por ejemplo, intendentes. Esto se logró principalmente por que se contaba con una sólida administración central comandada por un monarca todopoderoso al que nadie cuestionaba su autoridad.

Lo anterior contrasta con lo que sucedió en los años posteriores a 1808; se intentó suplir la figura del rey con la de una Constitución y ésta fracasó, con lo cual los aparatos militares creados para combatir a los enemigos externos e internos del imperio pasaron a dominar --más en el aspecto real que formal-- muchas esferas de poder: una de ellas fue la estructura administrativo-fiscal.

Toda maquinaria administrativa adquiere un buen grado de efectividad si las condiciones le permiten lograr una rutina; es por lo mismo que uno de los efectos más nocivos para una burocracia sea el cambio violento que interrumpe esta rutina. En este sentido, podría decirse que las reformas emprendidas en todo el imperio español por Felipe V y sus dos hijos trataron de evitar la ruptura violenta de la rutina de sus funcionarios. La Reforma de Intendentes, sólo una de tantas modificaciones que experimentó la administración fiscal imperial, primero se aplicó en España, y después, de una forma paulatina que en ocasiones se antoja hasta cautelosa, en el resto de las posesiones imperiales, siendo una de las últimas la novohispana. Sin embargo, y siguiendo con el ejemplo de los intendentes, también podría pensarse que esta reforma vino a interrumpir la rutina de los burócratas novohispanos, pues hacia adentro del virreinato se aplicó en unos cuantos meses. La reforma intencional, empero, respondió a una estrategia más amplia de cambio administrativo, dentro de la cual quedó incluida la de la centralización de una buena parte de los ingresos de la corona en manos de los funcionarios públicos. Toda la estrategia llevó varios

años y diferentes procesos de adecuación a las realidades del virreinato; como si el objeto hubiera sido no realizar un cambio administrativo radical en pocos meses. Y aun así, el establecimiento de los intendentes, más que la centralización, vino a modificar la labor administrativa virreinal. Esto, sin embargo, no se debió a la interrupción de las rutinas, sino a que hacia adentro de la estructura administrativa del erario se introdujo a un nuevo funcionario, con lo cual se vino a debilitar la misma estructura que se pretendía fortalecer.

Con todo y este relativo "debilitamiento" de la estructura administrativo-fiscal novohispana, las reformas llevadas a cabo por los Borbones cumplieron su cometido con costos económicos relativamente bajos. Independientemente de los efectos propiamente fiscales de la reforma (y con ello me refiero a que la nueva administración fue útil para extraer más excedentes de la economía novohispana, con sus correspondientes efectos políticos), la relativa debilidad del edificio administrativo colonial se vino a manifestar varios años después, precisamente cuando se intentó sustituir a la figura del rey con la de una constitución escrita y de corte liberal. Esto fue doblemente grave. Primero, porque el nuevo código no tenía la estatura política para sustituir al monarca, y segundo porque con tantos cambios se interrumpió la rutina de los funcionarios fiscales de la Nueva España.

Por otro lado, en materia de burocracias, la Constitución de Cádiz no respondió totalmente al ideal liberal pues, fuera del deseo de limitar la intromisión del monarca en asuntos fiscales, en

ningún lugar se percibe el deseo de limitar las dimensiones del Estado. Esto resulta ser un síntoma de que, en asuntos institucionales, los representantes en Cádiz, no tuvieron la intención de modificar las cosas, de forma que los "contornos del gobierno" no experimentaron límite alguno.\*

En la realidad, y para el caso de los últimos años de la Nueva España, esto fue lo que sucedió y lo que finalmente vino a heredar el nuevo estado mexicano. Después de 1821, la constante creación de juntas, propia de los últimos años de la colonia, tuvo como consecuencia el que algunas de ellas se convirtieran en direcciones generales o en otras oficinas permanentes de la administración gubernamental. En otros casos, los más, ante la imperiosa necesidad de cambio que tenía la hacienda colonial, y debido a que las últimas autoridades virreinales no se preocuparon por finiquitar las oficinas y las cuentas antes de entregarlas a las autoridades nacionales, la hacienda pública del nuevo país resultó ser un híbrido de oficinas heredadas de la colonia que incorporaba las propuestas insurgentes así como lo que se iba creando sobre la marcha con el fin de solucionar las imperiosas necesidades del erario nacional. Ciertamente, esta forma de actuar no dio un gobierno pequeño: aunque tampoco se contemplaba la necesidad de ello, pues implícitamente se igualaba a la fuerza del estado con las grandes dimensiones de su gobierno.

Si bien el México independiente heredó las instituciones

---

\* El análisis sobre las evidencias del deseo de una sociedad de limitar las dimensiones del estado lo tomé, con modificaciones, del caso referente al estado inglés. BREWER, 1988, p. xix.

fiscales de la colonia, algunas de viejo cuño, otras emanadas de las reformas borbónicas y otras de la legislación gaditana, también recibió un ejército entrometido en las cuestiones fiscales. En este sentido, hemos visto cómo, poco tiempo después del estallido de la revuelta de Hidalgo, se "injertó" el elemento militar adentro de la estructura organizativa fiscal (de la misma forma como años antes se había "injertado" la figura intendencial, sólo que esta vez fue de manera arbitraria y sin aparato legislativo que lo sustentara). Este factor militar inmiscuido en asuntos fiscales no sólo tuvo que ver con las cuestiones de ingreso y gasto, sino que también, y más importante, vino a desarreglar la estructura fiscal que, no obstante los problemas, había adquirido una forma cotidiana de funcionar y lo que menos necesitaba era del elemento militar, tan propenso a interrumpir las rutinas para satisfacer las necesidades bélicas de esta corporación.

Así, la interrupción de las rutinas administrativas ocasionada por la legislación a favor o en contra de las disposiciones gaditanas, por la intervención del elemento militar, y por el agotamiento de un modelo inviable para los tiempos de la segunda década del siglo XIX, vino a desarreglar el funcionamiento de la hacienda pública en los últimos años de la colonia. Quizá si las élites coloniales novohispanas hubiesen luchado en contra de la eliminación de viejas instituciones como la Real Hacienda, la historia hubiera sido otra. Pero no fue así, como quedó claro en la sesión del 22 de octubre de 1821 cuando no se juzgó urgente la modificación de la administración fiscal de la nueva nación, y

México debió vivir durante un buen número de años con un erario mal organizado.

Los problemas administrativos del erario mexicano durante sus primeros años de vida independiente no se explican solamente por las condiciones de guerra interna de los últimos años de la colonia. El deterioro vino desde antes. La construcción de un edificio fiscal como el de finales del siglo XVIII sin considerar una reforma tributaria de igual magnitud necesariamente tendría que ser parchado y remendado para hacer frente a las necesidades del imperio de los primeros años del siguiente siglo. A manera de ejemplo, el hacer partícipe a la iglesia de las labores recaudatorias necesariamente tendría efectos nocivos cuando se pretendió gravar a esta institución, y el remunerar a los subdelegados con un porcentaje de lo recaudado por concepto de tributos también causaría complicaciones cuando se eliminara, por razones políticas, esta contribución. Pero lo que más afectó la estructura administrativa del erario novohispano vino a ser el elemento militar de la guerra de independencia. No me refiero a los oficiales que desde siempre había participado en la administración de la Real Hacienda novohispana, sino más bien a aquellos que, con el ejemplo de algún virrey, no sólo echaron mano de los recursos públicos sino que incluso llegaron a dictar medidas de política fiscal. En mi opinión, ya en el México independiente, el ejército, desde adentro de la administración de la hacienda pública, siguió gozando del privilegio de allegarse recursos públicos.

En fin, en este trabajo mostré cómo se deterioró el erario

novohispano en sus últimos treinta cinco años de existencia. Tal vez las causas expuestas no hayan sido las únicas, pero sí las más evidentes; quizá también requieran de mayor profundización. En cualquier caso, creo que, al término del trabajo, surgen más preguntas que respuestas.

APENDICE

CRITERIO DE AGREGACION PARA LA  
ELABORACION DEL CUADRO 6

I. Impuestos a la minería y relacionados (ingresos generados en las actividades mineras y relacionadas)

Casa de moneda  
Plata de azogue  
Diezmos de vajilla  
Diezmos de plata  
Ensaye  
Plata de castilla  
Oro de azogue  
Oro de fuego  
Plata con oro  
Plata con estaño  
Fletes de plata  
Derechos de oro  
Derechos de plata  
Señoreaje real  
Plata para vajilla  
Suplementos casa de moneda  
Señoreaje de minería  
Quinto de perlas  
Plomo  
1% de diezmos de plata  
3% de oro  
Derechos de consumo

II. Impuestos sobre ventas (ingresos generados de la actividad comercial y del pulque)

Alcabalas  
Alcabalas de aguardiente de caña  
Pulques  
Bebidas prohibidas  
Indulto de aguardiente de caña  
Impuesto al pulque para cuarteles  
Arbitrios sobre pulques  
Armada de Barlovento  
Impuesto al pulque para las sala del crimen Acordada  
Nuevo impuesto al cacao  
Impuesto al pulque para las milicias de Querétaro y Celaya  
Impuesto al pulque para composición de caminos  
Impuesto al pulque para empedrados

III. Impuestos pagados por la iglesia e impuestos por la venta de oficios y por oficios vacantes. (Ingresos generados del patronato de real y de cargos y pensiones vacantes)

Novenos reales  
Diezmos de Pánuco  
Media anata

Media anata eclesiástica  
 Mesadas eclesiásticas  
 Vacantes mayores y menores  
 Pensión Capellán Mayor de SM  
 Pensión príncipe Clemente de Sajonia  
 Pensión Obispo de Luisiana  
 Espolios  
 Emolumentos de media anata  
 Capilla real  
 Pensión de mitras y catedrales  
 Misiones  
 Subsidios eclesiásticos  
 Oficios vendibles y renunciables  
 Lanzas  
 Oficio de Chancillería

IV. Monopolios reales y encabezamientos, arrendamientos, etc. (ingresos generados de la producción, venta y/o distribución de un producto).

Tabaco  
 Gallos  
 Lotería  
 Naipes  
 Nieve  
 Papel sellado  
 Pólvora  
 Salinas  
 Alumbres  
 Cordobanes  
 Correos  
 Azogues de Alemania  
 Azogues de Castilla  
 Azogues de Perú  
 Azogues de China  
 Azogues plata de rescate  
 Fletes de azogues

V. Impuestos pagados por los indios. (Ingresos generados en las comunidades indígenas)

Bienes de comunidad  
 Medio real de ministros  
 Tribunales reales de indios  
 Banco Nacional de San Carlos  
 Medio real de hospital  
 Tributos vacos

VI. Montepíos e ingresos temporales. (Aquellos ingresos que permanecen temporalmente en la real caja. No se refiere a todos los ramos ajenos pues no incluye aquellos caudales que caen en otra categoría, tales como los ingresos destinados a la Real Hacienda peninsular, los provenientes del pulque y los destinados a las actividades judiciales y de beneficencia)

Depósitos  
 Depósitos de temporalidades  
 Depósitos del Fondo piadoso de Californias  
 Depósitos extra de temporalidades  
 Montepío militar  
 Montepío de ministros  
 Montepío de oficinas  
 Montepío de cirujanos  
 Montepío de pilotos  
 Vestuario de inválidos  
 Nuevo impuesto al cacao  
 Capilla Real  
 Desagüe de Huehuetoca  
 Fábrica de Real Palacio  
 Fábrica del Banco Vitalicio

VII. Venta de Indulgencias  
 Bulas de Santa Cruzada

VIII. Préstamos y donativos.  
 Préstamos  
 Préstamo primero  
 Préstamos segundo  
 Donativos  
 Donativo primero  
 Donativo segundo  
 Donativo tercero  
 Donativo en alhajas  
 Amortización de vales  
 Guerra extraordinaria  
 Nuevo donativo del 98  
 Préstamo patriótico  
 Imposición de capitales

IX. Multas y licencias  
 Confiscaciones  
 Comisos  
 Penas de Cámara  
 Multas  
 Multas a militares  
 Composición de pulperías  
 Composición de tierras y aguas

X. Partidas contables. (saldo neto de partidas contables, también son un ingreso; generalmente incluye el acarreo de periodos anteriores y otros conceptos)  
 Cambio de platas  
 Otras tesorerías  
 Real Hacienda en común  
 Buenas cuentas  
 Alcances de cuentas  
 Sobras de cajas foráneas

## XI. Otros ingresos y saldos a favor de cuentas de "data".

- Extraordinario
- Factoría
- Inválidos
- Tropa arreglada
- Tropa sueltas
- Temporalidades
- Bienes mostrencos
- Censos
- Aprovechamientos
- Cargas generales
- Conducción de reos
- Emolumentos de oficiales contadores
- Emolumentos del tesorero mayor de Real Hacienda
- Afinación
- Milicias
- Juros
- Gracias al sacar
- Derechos de oficinas
- 4% de sueldos
- Situados ultramarinos
- Situados de Filipinas
- Situados de presidios internos
- Situado de Isla del Cármen
- Situado de La Habana
- Situado de Puerto Rico
- Restituciones
- Propios y arbitrios
- Sueldos de Real Hacienda
- Sueldos varios
- 4%, 2% de propios y arbitrios de bienes comunales
- 2% del valor de tierras realengas
- Gastos generales
- Gastos de justicia
- Gastos extra de operaciones
- Asignaciones
- Gastos de estrados
- Remisible general
- Redención de cautivos

## SIGLAS Y REFERENCIAS

CEHM	Centro de Estudios de Historia de México (CONDUMEX).
AHEM	Archivo Histórico del Estado de México.
AGN	Archivo General de la Nación.
AHH	Archivo Histórico de Hacienda del Archivo General de la Nación.

Gaceta de México, ciudad de México

=====

ABAD Y QUEIPO, Manuel

1986

"Representación sobre la inmunidad personal del clero, reducida por las leyes del nuevo código, en la cual se propuso al rey el asunto de diferentes leyes, que establecidas, harían la base principal de un gobierno liberal y benefico para las Américas y para su metrópoli" (fragmento), en En favor del campo, notas e introducción de Heriberto Moreno García, México: Secretaría de Educación Pública, pp. 121-135.

ABAD Y QUEIPO, Manuel

1987a

"Estado moral y político en que se hallaba la población del virreinato de Nueva España en 1779", en José María Luis Mora, Obras Completas, 8 volúmenes, México: Instituto Mora-SEP, vol. 3, pp. 60-73.

ABAD Y QUEIPO, Manuel

1987b

"Representación a nombre de los labradorees y comerciantes de Valladolid de Michoacán en que se denuestran con claridad los gravísimos inconvenientes de que se ejecute en las Américas la cédula del 26 de diciembre de 1804, sobre enajenación de bienes raíces y cobro de capitales de capellanías y obras pías para la consolidación de vales reales", en José María Luis Mora, Obras Completas, 8 volúmenes, México: Instituto Mora-SEP, vol. 3, pp. 74-99.

ABAD Y QUIEPO, Manuel  
1987c

"Escrito presentado a don Manuel Sixto Espinosa del consejo de estado y director único del príncipe de la paz en asunto de Real Hacienda dirigido a fin de que se suspendiese en las Américas la real cédula de 25 de diciembre de 1804, sobre enajenación de bienes raíces y cobro de capitales píos para la consolidación de vales reales", en José María Luis Mora, Obras Completas, 8 volúmenes, México: Instituto Mora-SEP, vol. 3, pp. 100-132.

ABAD Y QUEIPO, Manuel  
1987d

"Representación al real acuerdo de México, como director del exmo. sr. virrey Garibay, sobre la necesidad de aumentar la fuerza militar de este reino, para mantener la tranquilidad público, y defenderlo de una invasión extraordinaria del tirano de Europa", en José María Luis Mora, Obras Completas, 8 volúmenes, México: Instituto Mora-SEP, vol. 3, pp. 116-122.

ABAD Y QUEIPO, Manuel  
1987e

"Representación al Exmo. e Ilmo. señor arzobispo virrey sobre las dificultades de ejecutar la real cédula del 12 de marzo de 1809, sobre el préstamo a intereses de veinte millones de pesos, en la cual se proponen los medios de auxiliar a la madre patria y atender a la conservación de este reino por medio de contribuciones de más producto y menos perjuicio", en José María Luis Mora, Obras Completas, 8 volúmenes, México: Instituto Mora-SEP, vol. 3, pp. 123-126.

ABAD Y QUEIPO, Manuel  
1987f

"Representación a la primera regencia en que se describe compendiosamente el estado de fermentación que anunciaba un próximo rompimiento y se proponían los medios con que tal vez se hubiera podido evitar", en José María Luis Mora, Obras Completas, 8 volúmenes, México: Instituto Mora-SEP, vol. 3, pp. 138-147.

ACTAS CONSTITUCIONALES MEXICANAS

- 1980 Diario de sesiones de la soberana Junta Provisional Gubernativa del imperio mexicano instalada según previenen el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, segunda edición, México: UNAM.
- ALAMÁN, Lucas  
1942 Historia de Méjico, desde los primeros movimientos que prepararon su independencia en el año de 1808 hasta la época presente, 5 volúmenes, México: Editorial Jus.
- ALAMÁN, Lucas,  
1985 Historia de Méjico, desde los primeros movimientos que prepararon su independencia en el año de 1808 hasta la época presente, 5 volúmenes, Méjico: Imprenta de J. M. Lara. [Facsímil del Fondo de Cultura Económica].
- AMES, Edward y  
Richard T.RAPP,  
1977 "The birth and death of taxes: a hypothesis", en Journal of Economic History, vol. 37:1, pp. 161-178.
- ANES, Gonzalo  
1983 Historia de España Alfaguara IV. El Antiguo Régimen: los borbones, sexta edición, Madrid: Alianza Editorial/Alfaguara. [Alianza Universidad N° 44].
- ANDERSON, Perry  
1990 El estado absolutista, décimoprimer edición, México: Siglo XXI Editores.
- ANNA, Timothy  
1986 España y la independencia de América, México: Fondo de Cultura Económica.
- ARCILA FARÍAS, Eduardo  
1955 Reformas económicas del siglo XVIII en Nueva España, Caracas: Universidad Central de Venezuela.

- ARCILA FARÍAS, Eduardo  
1977 Historia de un monopolio, el estanco del tabaco en Venezuela, 1779-1833, Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- ARCHER, Christon I.  
1983 El ejército en el México borbónico, 1760-1810, México: Fondo de Cultura Económica.
- ARNOLD, Linda  
1979 La secretaría de cámara del virreinato en México, México: Archivo General de la Nación.
- ARNOLD, Linda  
1991 Burocracia y burócratas en México 1742-1835, México: Grijalba/CNCA. [Serie: Los Noventa N° 69].
- ARTOLA, Miguel  
1978 Antiguo régimen y revolución liberal, Barcelona: Editorial Ariel.
- ARTOLA, Miguel  
1982 La hacienda del antiguo régimen, Madrid: Alianza Editorial/Banco de España, [Alianza Universidad. Textos N° 42].
- ARTOLA, Miguel  
1983 La burguesía revolucionaria, (1808-1874), novena edición, Historia de España Alfabuara V, Madrid: Alianza Editorial/Alfabuara, [Alianza Universidad n° 46].
- ARTOLA, Miguel  
1986 La hacienda del siglo XIX. Progresistas y Moderados, Madrid: Alianza Editorial/Banco de España, [Alianza Universidad Historia N° 465].
- AVILA, Rosa  
1991 "El virrey y la secretaría del virreinato", en Estudios de historia novohispana, volumen 10, México, UNAM.

- AYALA, Manuel Josef de  
1988 Diccionario de gobierno y legislación de Indias, edición de Milagros del Vas Mingo, 3 volúmenes, Madrid: Ediciones de Cultura Hispánica.
- BAKEWELL, Peter, J.  
1976 Minería y sociedad en el México colonial. Zacatecas (1546-1700), México: Fondo de Cultura Económica.
- BARBIER, Jacques  
Herbert KLEIN  
1981 "Revolutionary Wars and Public Finances: The Madrid Treasury, 1784-1807", en Journal of Economic History, vol. XLI:2, pp. 315-339.
- BARRET, Elinore  
1987 The Mexican Copper Industry, Albuquerque: University of New Mexico Press.
- BENSON, Nettie Lee  
1955 La diputación provincial y el federalismo mexicano, México: El Colegio de México.
- BERMEJO CABRERO, José Luis  
1982 Estudios sobre la administración central española (siglos XVII y XVIII), Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- BERNARD, Gildas  
1972 Le Secretariat d'Etat et le Conseil Espagnol des Indes (1700-1808), Ginebra: Libraire Droz.
- BORAH, Woodrow  
1982 El siglo de la depresión en la Nueva España, México: Editorial ERA.
- BORAH, Woodrow  
1985 "EL desarrollo de las provincias coloniales", en Woodrow Borah (coord.), El gobierno provincial en la Nueva España, 1570-1787,

México, UNAM, pp. 29-35.

- BOSSENGA, Gail  
1989 "Taxes", en Francois Furet y Mona Ozouf, (editores), A Critical Dictionary of the French Revolution, Cambridge: Harvard University Press.
- BRADING, David A.  
1983 Mineros y comerciantes en el México borbónico (1762-1810), México: Fondo de Cultura Económica.
- BRADING, David A.  
1985 "Facts and figments in Bourbon Mexico", en Bulletin of Latin American Research, vol. 4:1, pp. 61-64.
- BRADING, David A.  
1986 "La minería de la plata en el siglo XVIII, el caso de Bolaños", en Historia mexicana, vol. 28:3, pp. 317-333.
- BREWER, John  
1988 The Sinews of Power. War, Money and the English State, 1688-1783, New York: Alfred Knopf.
- BUSTAMANTE, Carlos María de  
1985 Cuadro histórico de la revolución mexicana comenzada en 15 de septiembre de 1810 por el ciudadano Miguel Hidalgo y Costilla, 5 volúmenes, México: Imprenta de J. Mariano Lara. [Facsímil del Fondo de Cultura Económica].
- CALDERÓN QUIJANO, Antonio  
1962 "El Banco de San Carlos y las comunidades de indios en Nueva España", en Anuario de estudios americanos, vol. 19, pp. 1-143.
- CALDERÓN QUIJANO, José Antonio  
1972 "Estudio preliminar", en Virreyes de Nueva España en el reinado de Carlos IV, 2 volúmenes, coord. José A. Calderón Quijano,

Sevilla: Escuela de Estudios Hispano-Americanos de Sevilla, Vol. 1, pp. XX-XLII.

- CANGA ARGÜELLES, José de  
1968 Diccionario de hacienda, en Biblioteca de autores españoles, volumen 2110, Madrid: Ediciones Atlas.
- CARANDE, Ramón  
1990 Carlos V y sus banqueros. 2. La hacienda real de Castilla, tercera edición, Barcelona: Editorial Crítica Grijalbo.
- CÉSPEDES DEL CASTILLO, Guillermo  
1945 "La avería en el comercio de Indias", en Anuario de estudios americanos, Vol. II, pp. 515-697.
- CÉSPEDES DEL CASTILLO, Guillermo  
1992 El tabaco en Nueva España, discurso ante la Real Academia Española de la Historia, Madrid, 1992.
- CHANDLER, D. S.  
1991 Social Assistance and Bureaucratic Policies. The Montepíos of Colonial Mexico, 1767-1821, Albuquerque: The University of New Mexico Press.
- COATSWORTH, John  
1990 "Los límites del absolutismo colonial: estado y economía en el siglo XVIII", en Los orígenes del atraso, México: Alianza Editorial Mexicana, pp. 37-56.
- COLECCIÓN DE DECRETOS...  
1813 Colección de los decretos y órdenes que han expedido las cortes generales y extraordinarias, 9 volúmenes, Cádiz: En la imprenta nacional.
- CORDONCILLO SAMADA, José María  
1961 "La real lotería en Nueva España", en Anuari de Estudios Americanos, vol. 18, pp. 193-331

- CUELLO, José  
1988 "The Economic Impact of the Bourbon Reforms and the Late Colonial Crisis of Empire at the Local Level: The Case of Saltillo, 1777-1817", en The Americas, vol. 44:3, pp. 301-323.
- CUELLO MARTINELL, María Angeles  
1965 "La renta de los naipes en Nueva España", en Anuario de estudios americanos, Vol. XXII, pp. 231-335.
- CUENCA ESTEBAN, Javier, et al.  
1984 "Commentaries on "Public expenditures financing in the Colonial Treasury"", en Hispanic American Historical Review, vol. 64:2, pp. 297-322.
- CUNIFF, Roger  
1966 "Mexican municipal electoral reform, 1810-1822", en Nettie Lee Benson (ed.), Mexico and the Spanish Cortes, 1810-1822: Eight Essays, Austin: University of Texas Press, pp. 59-86
- DE LA PEÑA, José F.  
1983 Oligarquía y propiedad en Nueva España, 1550-1624, México: Fondo de Cultura Económica.
- DIARIO DE SESIONES  
1810-1813 Diario de las discusiones y actas de las Cortes, 24 volúmenes, Cádiz: Imprenta Real.
- DOMÍNGUEZ ORTIZ, Antonio  
1960 Política y hacienda de Felipe IV, Madrid: Editorial del Derecho Financiero.
- DOMÍNGUEZ ORTIZ, Antonio  
1983 Historia de España Alfaguara III. El Antiguo Régimen: los reyes católicos y los Austrias, novena edición, Madrid: Alianza Editorial/Alfaguara. [Alianza Universidad N° 42].
- DUBLÁN, Manuel  
LOZANO, José María

- 1876-1904      Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república, volúmenes, México: Imprenta de Eduardo Dublán y Cía.
- ESCOBEDO, Ronald  
1986      Control fiscal en el virreinato peruano. El Tribunal de Cuentas, Madrid: Editorial Alhambra.
- EWALD, Ursula  
1985      The Mexican Salt Industry, 1560-1980, a study in change, New York: Gustav Fischer Verlag.
- FISHER, Lillian Estelle  
1967      Viceregal Administration in the Spanish American Colonies, New York: Russell & Russell.
- FISHER, Lillian Estelle  
1969      The Intendant System y Spanish American, New York, The Gordon Press.
- FLORESCANO, Enrique  
1969      Precios del maíz y crisis agrícolas en México, (1798-1810), México: El Colegio de México.
- FLORES CABALLERO, Romeo  
1969      "La consolidación de vales reales en la economía, la sociedad y la política novohispanas", en Historia mexicana, vol. 18:3.
- FONSECA, Fabián de  
URRUTIA, Carlos de  
1845      Historia general de la real hacienda, 6 volúmenes, México: Vicente G. Torres.
- FONTANA, Josep  
1971      La quiebra de la monarquía absoluta, 1814-1820, Barcelona: Editorial Ariel.

- FONTANA, Josep  
1983 Hacienda y Estado en la crisis final del antiguo régimen español, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- GALBIS DIEZ, María del Carmen  
1972 "Miguel José de Azanza", en Antonio Calderón Quijano (coord.), Los virreyes de Nueva España en el reinado de Carlos IV, 2 volúmenes, Sevilla, Escuela de Estudios Hispano Americanos, vol. 2, pp. 1-65.
- GARAVAGLIA, Juan Carlos  
GROSSO, Juan Carlos  
1985 "Estado borbónico y presión fiscal en la Nueva España, 1750-1821", en América Latina: del Estado colonial al Estado nación, 2 volúmenes, Milán: Franco Angeli Libri, vol. 1, pp. 78-97
- GARAVAGLIA, Juan Carlos  
GROSSO, Juan Carlos  
1987(a) Las alcabalas novohispanas (1776-1821), México: Archivo General de la Nación.
- GARAVAGLIA, Juan Carlos  
GROSSO, Juan Carlos  
1987(b) "El abasto de una villa novohispana: mercancías y flujos mercantiles en Tepeaca (1780-1820)", en Anuario del Instituto de Estudios Histórico-Sociales de la Universidad Nacional del Centro (Buenos Aires), N° 2, pp. 217-257.
- GARAVAGLIA, Juan Carlos  
GROSSO, Juan Carlos  
1987(c) "De Veracruz a Durango: un análisis regional de la Nueva España Borbónica", en Siglo XIX, vol.2:4, pp. 9-52.
- GARCÍA-BAQUERO, Antonio  
1972 Comercio colonial y guerras revolucionarias. La decadencia económica de Cádiz a raíz de la emancipación americana, Sevilla: Escuela de Estudios Hispano-Americanos.

- GARCÍA GALLO, Concepción (ed.)  
1979 Las notas a la recopilación de leyes de Indias de Salas, Martines de Rozas y Boix, Madrid: Ediciones de Cultura Hispánica/Centro Iberoamericano de Cooperación.
- GARCIA MARTINEZ, Bernardo  
1969 El marquesado del Valle. Tres siglos de regimen señorial en Nueva España, México: El Colegio de México.
- GARNER, Richard  
1978 "Reformas borbónicas y operaciones hacendarias --la Real Caja de Zacatecas-- 1750-1821", en Historia mexicana, vol. 27:4, pp. 542-587.
- GARNER, Richard  
1985 "Price Trends in Eighteenth-Century Mexico", en Hispanic American Historical Review, vol. 45:2, pp. 279-325.
- GARNER, Richard  
1993 Economic Growth and Change in Bourbon Mexico, Gainesville, University Press of Florida, [Social Science Monograph: 80].
- GARZA, David T.  
1966 "Mexican constitutional expression in the Cortes of Cádiz", en Nettie Lee Benson (ed.), Mexico and the Spanish Cortes, 1810-1822: Eight Essays, Austin: University of Texas Press, pp. 43-58.
- GARZÓN PAREJA, Manuel  
1980 La hacienda de Carlos II, Madrid: Instituto de Estudios fiscales.
- GIBSON, Charles  
1980 Los aztecas bajo el dominio español (1519-1810), quinta edición, México: Siglo XXI editores.
- GIL-BERMEJO GARCÍA, Juana,  
1984 "Tintes minerales en Nueva España", en Anuario

de estudios americanos, Vol. XLI, pp. 579-615.

- GÓMEZ GÓMEZ, Amalia  
1979 Las visitas de la Real Hacienda novohispana en el reino de Felipe V, (1710-1733), Sevilla, Escuela de Estudios Hispano-Americanos.
- GUEDEA, Virginia  
1992 En busca de un gobierno alterno: los Guadalupes de México, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- GUERRERO, Omar  
1985 Introducción a la administración pública, México: HARLA, [colección: Textos Universitarios en Ciencias Sociales].
- GUERRERO, Omar  
1988 Las ciencias de la administración en el estado absolutista, segunda edición, México: Distribuciones Fontamara.
- HAMNETT, Brian R.  
1976 Política y comercio en el sur de México 1750-1821, México: Instituto Mexicano de Comercio Exterior.
- HAMNETT, Brian R.  
1980 "Mexico's Royalist Coalition: the Reponse to Revolution 1808-1821", en Journal of Latin American Studies, vol. 12, pp. 55-86.
- HANN, John H.  
1966 "The Role of the Mexican Deputies in the Proposal and Enactment of Measures of Economic Reform Applicable to Mexico" en Nettie Lee Benson (ed.), Mexico and the Spanish Cortes, 1810-1822, Austin: the University of Texas Press.
- HARING, Clarence H.  
1939 Comercio y navegación entre España y las Indias en la época de los Habsburgos, México: Fondo de Cultura Económica.

- HARING, Clarence  
1990 El imperio español en América, México: Alianza Editorial Mexicana/CNCA. [Colección "Los Noventa", N° 12.
- HECKSHER, Eli  
1983 La época mercantilista, México: Fondo de Cultura Económica.
- HEREDIA HERRERA, Antonia M.  
1972 "José de Iturrigaray", en Virreyes de Nueva España en el reinado de Carlos IV, 2 volúmenes, Sevilla: Escuela de Estudios Hispano-Americanos de Sevilla, Vol. 2, pp. 182-331.
- HEREDIA HERRERA, Antonia  
1978 La renta del azoque en Nueva España, 1709-1751, Sevilla: Escuela de Estudios Hispano-Americanos.
- HERNÁNDEZ PALOMO, José Jesús  
1974 El aguardiente de caña en México, 1724-1810, Sevilla: Escuela de Estudios Hispano-Americanos.
- HERNÁNDEZ PALOMO, José Jesús  
1979 La renta del pulque en Nueva España, (1663-1810), Sevilla: Escuela de Estudios Hispano-Americanos.
- HERNÁNDEZ Y DÁVALOS, J.E.  
1877-1881 Colección de documentos para la historia de la guerra de independencia de México, 6 volúmenes, México: José María Sandoval impresor.
- HESPANHA, Antonio Manuel  
1989 Vísperas del Leviatán. Instituciones y poder político (Portugal, siglo XVII), Madrid: Taurus-Humanidades.
- HOFFMAN, Paul E.

- 1980                    The Spanish Crown and the Defense of the Caribbean, 1535-1585. Precedent, Patrimonialism and Royal Parsimony, Baton Rouge, University of Louisiana.
- HOWE, Walter  
1949                    The Mining Guild of New Spain and its Tribunal General 1779-1821, Cambridge: Harvard University Press.
- ISRAEL, Jonathan  
1980                    Razas, clases sociales y vida política en el México colonial, 1610-1670, México: Fondo de Cultura Económica.
- ISRAEL, Jonathan  
1987                    "México y la crisis general del siglo XVII", en Enrique Florescano (compilador), Ensayos sobre el desarrollo de México y América Latina, (1500-1975), México: Fondo de Cultura Económica, pp. 128-153.
- JOVELLANOS, Melchor, G.  
1858                    Obras, en Biblioteca de autores españoles, vol. 46, Madrid: M Rivadeneyra.
- JIMÉNEZ CODINACH, Guadalupe  
1991                    La Gran Bretaña y la independencia de México, 1808-1821, México: Fondo de Cultura Económica.
- KLEIN, Herbert  
1985                    "La economía de la Nueva España, 1680-1809: un análisis a partir de las cajas reales", en Historia Mexicana, vol. 34:4, pp. 561-609.
- KAMEN, Henry  
1981                    La España de Carlos II, Barcelona: Editorial Crítica Grijalbo.
- LANG, Mervyn  
1977                    El monopolio estatal del mercutio en el México colonial, México: Fondo de Cultura Económica.
- LANZ CÁRDENAS, José Trinidad

- 1987 La contraloría y el control interno en México. Antecedentes históricos y legislativos, México: Fondo de Cultura Económica/SECOGEF.
- LAVRIN, Asunción  
1973 "The Execution of the Law of Consolidación in New Spain: Economic Aims and Results", en Hispanic American Historical Review, vol. 53:1, pp. 25-49.
- LEIBY, John S.  
1986 Colonial Bureaucrats and the Mexican Economy, New York: Peter Lang. [American University Studies Series IX. History, vol. 13].
- LEIHR, Richard  
1984 "Endeudamiento estatal y crédito provado: la consolidación de vales reales en Hispanoamérica", en Anuario de estudios americanos, vol. XLI, pp. 553-577.
- LEWIS, James  
1980 "The Royal Gunpowder Monopoly in New Spain, (1776-1783). A Case Study in Management, Technology and Reform under Charles III", en Ibero-Amerikanisches Archiv, vol. 6:4, p. 355.
- LIDA, Clara Eugenia  
1965 "Sobre la producción de sal en el siglo XVIII: las salinas de Peñón Blanco", en Historia mexicana, vol. 14:4, pp. 680-690.
- LIRA, Andrés  
1969 "Aspecto fiscal de la Nueva España en la segunda mitad del siglo XVIII", en Historia mexicana, vol. 17:3, pp. 361-394.
- LOS VIRREYES ESPAÑOLES EN AMÉRICA...  
1977 Y 1978 Los virreyes españoles en América durante el gobierno de la casa de Austria. México, 5 volúmenes, edición a cargo de Lewis Hanke, en Biblioteca de autores españoles, volumen 277, Madrid: Ediciones Atlas.

- LOVETT, Gabriel  
1975 La guerra de independencia y el nacimiento de la España contemporánea, 2 volúmenes, Barcelona: Editorial Península. Vol. 1, "El desafío al viejo orden".
- LYNCH, John  
1975 España bajo los Austrias II. España y América, 1598-1700, tercera edición, Barcelona: Ediciones Península. [Serie Universitaria, historia/ciencia/sociedad N° 85].
- LYNCH, John  
1989 Bourbon Spain, 1700-1808, Oxford: Basil Blackwell.
- MARTÍNEZ SANTOS, Pedro  
1960 "Reforma a la contabilidad colonial en el siglo XVIII (el método de partida doble)", en Anuario de estudios americanos, vol. 17, pp. 525-536.
- MCWATTERS, David Lorne  
1979 "The Royal Tobacco Monopoly in Bourbon Mexico, 1764-1810", Tesis Doctoral, Universidad de Florida.
- MARICHAL, Carlos  
1989a "El tratado de subsidios con Napoleón y las finanzas novohispanas, 1803-1808", en Revista A, (UAM-Azcapotzalco), vol. IX:27, pp. 41-54.
- MARICHAL, Carlos  
1989b "La iglesia y la crisis financiera del virreinato, 1780-1808; apuntes sobre un tema viejo y nuevo", en Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad (139), verano, pp. 103-129.
- MARICHAL, Carlos  
1990 "Las guerras imperiales y los préstamos novohispanos, 1781-1804", en Historia Mexicana (156), vol. 39:4, pp. 881-907.

- MARICHAL, Carlos  
1992 "La bancarrota del virreinato: finanzas, guerra y política en la Nueva España, 1770-1808", en Josefina Zoraida Vázquez (coord), Interpretaciones del siglo XVIII mexicano. El impacto de las reformas borbónicas, México: Editorial Nueva Imagen, pp. 153-186.
- MARISCAL, Pilar  
1963 "Los bancos de rescates de platas", en Anuario de estudios americanos, vol. XX, pp. 313-397.
- MEDINA, Antonio de  
1982 Exposición al soberano congreso mexicanos sobre el estado del erario público y conducta del ciudadano Antonio de Medina, México: Secretaría de Programación y Presupuesto.
- MEDINA RUBIO, Arístides  
1983 La iglesia y la producción agrícola en Puebla: 1540-1795, México: El Colegio de México.
- MIER, Fray Servando Teresa de  
1986 Historia de la revolución de Nueva España, antiguamente llamada Anahuac, o verdadero origen y causas de ella con la relación de sus progresos hasta el presente año de 1813, 2 volúmenes, Londres: Imprenta de Guillermo Glindon. [Facsímil del Fondo de Cultura Económica].
- MIRANDA, José  
1952 El tributo indígena en la Nueva España durante el siglo XVI, México: El Colegio de México.
- MOLINA RUIZ, Carmen  
1983 "Documentos sobre bienes de comunidad", en Boletín del Archivo General de la Nación, tercera serie (23), Vol. VII:2.
- MORAZZANI, Gisela  
1966 La intendencia en España y en América, Caracas: Universidad de Venezuela.

- MURO OREJÓN, Antonio  
1989 Lecciones de historia del derechos hispano-indiano, México: Escuela Libre de Derecho/Miguel Angel Porrúa.
- NAVARRO GARCÍA, Luis  
1959 Intendencias en Indias, Sevilla: Escuela de Estudios Hispano-Americanos.
- NAVARRO GARCÍA, Luis  
1969 "La administración virreinal en México en 1703", en Revista de Indias, Vol. XXIX:115-118, pp. 359-369.
- NAVARRO GARCÍA, Luis  
1977 "El real tribunal de cuentas de México a principios del siglo XVIII", en Anuario de estudios americanos, vol. 34, pp. 517-535.
- NORTH, Douglas  
1984 Estructura y cambio en la historia económica, Madrid: Alianza Editorial.
- NOVÍSIMA RECOPIACIÓN...  
1846 Novísima recopilación de las leyes de España, 6 volúmenes, París: Vicente Salvá.
- ORDENANZA DE INTENDENTES  
1984 Real ordenanza para el establecimiento e intrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva España, México: Universidad Nacional Autónoma de México. [Instituto de Investigaciones Históricas, Serie facsimilar, Nueva España/1].
- ORTIZ ESCAMILLA, Juan  
1992 "El ejercicio del poder durante la guerra de independencia en México, 1810-1823", Tesis Doctoral, El Colegio de México.
- ORTIZ ESCAMILLA, Juan, et al.  
en prensa Perfil histórico de Zacatecas, vol. 3 1808-

1867.

- OTS CAPDEQUÍ, José María  
1941 El estado español en las Indias, México: Fondo de Cultura Económica.
- OWENEEL, Arij  
BIJLEVELD, Catrien  
1989 "The economic Cycle in Bourbon Central Mexico: A Critique of the recaudación del diezmo líquido en pesos", en Hispanic American Historical Review, Vol. 69:3, pp. 479-530.
- PARRY, John  
1966 The Spanish Seaborne Empire, London: Hutchinson and Co..
- PÉREZ ENCISO, Gisela Morazzani de  
1966 La intendencia en España y en América, Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- PÉREZ HERRERO, Pedro  
1988 Plata y libranzas. La articulación comercial del México borbónico, México: El Colegio de México.
- PÉREZ HERRERO, Pedro  
1989 "El crecimiento económico novohispano durante el siglo XVIII. Una revisión", en Revista de Historia Económica, vol. 7:1, pp. 69-110.
- PÉREZ HERRERO, Pedro  
1991 "Los beneficiarios del reformismo borbónico: metrópoli versus élites novohispanas", en Historia Mexicana, vol. XLI:2, pp. 207-264.
- PÉREZ MALDONADO, Rafael  
1822 Memoria que el ministro de hacienda presenta al soberano congreso sobre el estado del erario, México: 1822, Alejandro Valdéz.

- PHELAN, John Leddy  
 1960 "Authority and Flexibility in the Spanish Imperial Bureaucracy", en Administrative Science Quarterly, Vol. 5:1, pp. 47-65.
- PIETSCHMANN, Horst  
 1971 "Dos documentos significativos para la historia del régimen de intendencias en Nueva España", en Boletín del Archivo General de la Nación, 2a Serie, volumen 12, números 3 y 4, pp. 399-442.
- PIETSCHMANN, Horst  
 1972 Die Einführung des Intendantensystems in Neu Spanien im Rahmen der Allgemeinen Verwaltungsreform der Spanischen Monarchie en 18. Jahrhundert, Cöln, Böhlau Verlag, [Lateinamrikanische Forschungen 5].
- PIETSCHMANN, Horst  
 1992 "Protoliberalismo, reformas borbónicas y revolución; Nueva España en el último tercio del siglo XVIII", en Josefina Zoraida Vázquez (compiladora), Interpretaciones del siglo XVIII mexicano, el impacto de las reformas borbónicas, México: Nueva Imagen, pp. 27-65.
- RABELL, Cecilia  
 1986 Los diezmos de San Luis de la Paz. Economía de una región del Bajío en el siglo XVIII, México: UNAM-IIS.
- RAMOS ARIZPE, Miguel  
 1932 Memoria que el Dr. Miguel Ramos de Arizpe, cura de borbón y diputado en las presentes cortes generales y extraordinarias de España por la provincia de Coahuila, una de las 4 internas del oriente en el reino de México, Edición con comentarios, notas y noticia biográfica de Vito Alessio Robles, México: Bibliófilos Unidos.
- REAL DÍAZ, José Joaquín y  
 Heredia Herrera, Antonia

- 1972 "José de Iturrigaray (1803-1808)", en José Antonio Calderón Quijano (coord.), Los virreyes de Nueva España en el reinado de Carlos IV, 2 volúmenes, Sevilla: Escuela de Estudios Hispano-Americanos, vol. 2, pp. 183-331.
- REES JONES, Ricardo  
1983 El despotismo ilustrado y los intendentes de la Nueva España, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- REES JONES, Ricardo  
1984 "Introducción", Real ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva España, 1786, edición facsimilar, México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas, pp. XI-LXXXII.
- RESENDEZ MUÑOZ, Eduardo  
1989 Política e impuestos. Visión histórica, México: Miguel Angel Porrúa.
- RESNICK, Enoch F.  
1970 "The Council of State and Spanish America: 1814-1820", Tesis Doctoral, American University.
- REYES, Cayetano  
1977 "Estado general de tributos y tributarios", en Boletín del Archivo General de la Nación, 3a Serie, vol. I:3, pp.3-43.
- REYNAUD, Jean  
1986 El tribunal de cuentas, México: Fondo de Cultura Económica, [Breviarios N° 372].
- RODRIGUEZ GARCÍA, Vicente  
1982 "Proyecto del fiscal Posada sobre la incorporación a la corona de los ensayadores de oro y plata de Nueva España", en Anuario de estudios americanos, vol. XXIX, pp. 3-36.

- RODRIGUEZ GARCÍA, Vicente  
1985 El fiscal de Real Hacienda en Nueva España: Don Ramón de Posada y Soto (1781-1793, Oviedo: Publicaciones de la Universidad de Oviedo.
- ROMERO SOTELO, María Eugenia  
1994 "La minería novohispana durante la guerra de independencia, 1810-1821", Tesis doctoral, El Colegio de México.
- ROS, María Amparo  
1984 La producción cigarrera de la colonia. La Fábrica de México, México: INAH. [Cuaderno de Trabajo, Dirección de Estudios Históricos, N° 44].
- RUBIO GIL, Adolfo  
1968 "Alonso Núñez de Haro", en José Antonio Calderón Quijano (compilador) Los virreyes de Nueva España en el reinado de Carlos III, 2 volúmenes, Sevilla: Escuela de Estudios Hispano-Americanos, Vol. 2, pp. 363-403.
- RUBIO MAÑÉ, José Ignacio  
1955 El virreinato, segunda edición, 4 volúmenes, México: Fondo de Cultura Económica Universidad Nacional Autónoma de México.
- SALVUCCI, Linda K.  
1983 "Costumbres viejas, "hombres nuevos": José de Gálvez y la burocracia fiscal novohispana (1754-1800)", en Historia mexicana, (130), Vol. 33:2, pp. 224-264.
- SÁNCHEZ BELLA, Ismael  
1990 La organización financiera de las Indias, siglo XVI, México: Escuela Libre de Derecho/Miguel Angel Porrúa.
- SARFATTI, Magali  
1966 Spanish Bureaucratic Patrimonialism in America, Berkeley: The Regents of the University of California.

- SARRAILH, Jean  
1981 La España ilustrada de la segunda mitad del siglo XVIII, México: Fondo de Cultura Económica.
- SIERRA, Carlos J. y Rogelio Martínez Vera  
1972 Historia de la tesorería de la federación, México: Ediciones del Boletín Bibliográfico de la SHCP.
- SLICHER VAN BATH, Bernard  
1989 Real hacienda y economía en Hispanoamérica, 1541-1820, Amsterdam: Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos.
- SMITH, Robert Sidney  
1949 "Sales Taxes in New Spain", en Hispanic American Historical Review, Vol. 29:1, pp. 2-37.
- SUGAWARA, Masae  
1985 Cronología del proceso de la independencia de México, 1804-1824, México: Archivo General de la Nación.
- TEDDE DE LORCA, Pedro  
"Crisis de estado y deuda pública a comienzos del siglo XIX", en Hacienda Pública Española, N° 108-109, pp. 169-195.
- TENA RAMÍREZ, Felipe  
1987 Leyes fundamentales de México, 1808-1987, 14a edición, México: Editorial Porrúa.
- TEPASKE, John J.  
1983 "Economic Cycles in New Spain in the Eighteenth: the View from the Public Sector", en Biblioteca Americana, vol. 1:3, pp. 171-204.
- TEPASKE, John J.  
1986 "General Tendencies and Secular Trends in the Economies of Mexico and Peru, 1750-1810: the view from the cajas of Mexico and Lima", en

Jacobsen, N. y H. S. Pühle (compiladores), The Economies of Mexico and Peru During the Late Colonial Period, 1760-1810, Berlin: Colloquium Verlag.

TEPASKE, John J.  
1991

"La crisis financiera del virreinato de Nueva España a fines de la colonia", en Secuencia (19), enero-abril, 1991, pp. 123-140.

TESPASKE, John  
HERNÁNDEZ PALOMO, José  
1976

La Real Hacienda de Nueva España: la real caja de México (1576-1816), México: Instituto Nacional de Antropología e Historia.

TEPASKE, John J.  
KLEIN, Herbert  
1986-1988

Ingresos y egresos de la real hacienda en Nueva España, México: Instituto Nacional de Antropología e Historia. [Colección Fuentes].

TEPASKE, John J.  
KLEIN, Herbert  
1982

The Royal Treasuries of the Spanish Empire in America, 3 volúmenes, Durham: Duke University Press.

THURMAN, Michael  
1963

"The Establishment of the Department of San Blas and Its Initial Naval Fleet: 1767-1770", en Hispanic American Historical Review, Vol. 43:1, pp. 65-77.

TRABULSE, Elías (coordinador)  
1979

Fluctuaciones económicas en Oaxaca durante el siglo XVIII, México: El Colegio de México.

ULLOA, Modesto  
1963

La Hacienda real de Castilla en el reinado de Felipe II, Roma: Sforzini.

- VÁZQUEZ, Josefina Zoraida  
1992 "El siglo XVIII mexicano: de la modernización al descontento", en Josefina Zoraida Vázquez (coordinadora), Interpretaciones del siglo XVIII mexicano. El impacto de las reformas borbónicas, México, Editorial Nueva Imagen, pp. 9-26.
- VEGA, Josefa  
1990 "Los primeros préstamos de la guerra de independencia, 1809-1812", en Historia mexicana, vol. 29:4, pp. 909-931.
- VELASCO ÁVILA, Cuauhtémoc, et al.  
1988 Estado y minería en México (1767-1910), México: Fondo de Cultura Económica-SEMIP.
- VENTURA BELEÑA, Eusebio  
1787 Recopilación sumaria de todos los autos acordados de la Real Audiencia y Sala del Crimen de esta Nueva España, 2 volúmenes, México: Felipe Zúñiga y Ontiveros.
- VILLARROEL, Hipólito  
1982 Enfermedades políticas que padece la capital de esta Nueva España en caso todos los cuerpos de que se compone y remedios que se le deben aplicar para su curación si se quiere que sea útil al rey u al público, segunda edición facsimilar, México: Miguel Angel Porrúa. [Colección Tlahuicole N° 2].
- VON RANKE, Leopold  
1986 Pueblos y estados en la historia moderna, México: Fondo de Cultura Económica.
- WALKER, David  
1990 "Continuity and Change: The Mexican Tobacco Monopoly, 1766-1856", fotocopia de ponencia presentada en la VII Conferencia de Historiadores México-Norteamericanos, San Diego.
- WALLERSTEIN, Immanuel  
1989 The Modern World system III. The Second Era of

Great Expansion of the Capitalist World Economy, 1730-1840s, San Diego: Academic Press.

WEBBER, Carolyn  
WILDAVSKY, Aaron  
1986

History of Taxation and Expenditure in the Western World, New York: Simon and Schuster.

WEBER, Max  
1987

Economía y sociedad. Esbozo de una sociología comprensiva, segunda edición, México: Fondo de Cultura Económica.

YÁÑEZ RUIZ, Manuel  
1958

El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política, Volumen 1, México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

YUSTE, Carmen  
1986

"Las autoridades locales como agentes de fisco en la Nueva España", en Woodrow Borah (coord), El gobierno provincial en la Nueva España, 1570-1787, México, UNAM, pp.107-123.