

# REFORMAS EN LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LAS INDIAS: NUEVOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS Y CONTABLES.

Manuela Domínguez Orta

## RESUMEN

La teoría institucional ha sido estudiada extensamente respecto a los cambios organizacionales. No obstante, todavía existen posibilidades de utilizarla para explicar cambios en los sistemas administrativos y contables (Scott, 2001) como mostramos en el presente caso.

El siglo XVIII fue un período de especial interés para estudios sobre cambio organizacional. Hubo continuas reformas en la Metrópoli y las Colonias.

Esta investigación se centra en el período 1776-1782. En esos años se dieron reformas significativas en la gestión de las Colonias. Así, se creó un nuevo Virreinato en Buenos Aires<sup>353</sup>, nuevos Tribunales de Cuentas, y se implantó un nuevo sistema de gobierno: Intendencias.

Dichas reformas causaron cambios en el equilibrio político, sistemas de administración, regulaciones y flujos de contabilidad. Un punto significativo fue que los Virreyes perdieron poder y los Superintendentes lo ganaron.

**PALABRAS CLAVES:** Reformas, sistemas administrativos y contables.

## ABSTRACT

Institutional Theory has been widely studied with regard organizational change. Nevertheless, there are still possibilities of its utilization to explain historic changes in administrative and accounting systems (Scott, 2001) as we show in the present case.

The 18<sup>th</sup> century was a special interest period for studies about of organizational change. There was continuous reforms in Metropolis and Colonies.

This research is focused on the period 1776-1782. In these years, there were significant reforms in management of the Colonies. Thus, it was create a new viceroyalty in Buenos Aires, new accounting courts and it was implanted a new governmental structure system: *Intendancies*.

These reforms caused changes in political balance, administration systems, regulations and accounting flows. A main point was that the viceroys lost power and superintendents won power.

**KEY WORDS:** Reforms, administrative and accounting systems.

---

<sup>353</sup> Recibió el nombre de Virreinato del Río de La Plata, pero también fue conocido como Virreinato de Buenos Aires (la actual Argentina).

## 1. INTRODUCCIÓN

Con el descubrimiento de América en 1492 el gobierno peninsular vio aumentado sus tareas. A partir de este momento se encargó de la administración, gestión y control de los nuevos territorios. El siglo XVIII fue un período de continuas reformas en la Metrópoli y en las Colonias Indianas debido al cambio dinástico (de los Austrias a los Borbones) y al Despotismo Ilustrado.

El presente estudio se centra en el período 1776-1782. En estos años se produjeron reformas significativas en la gestión de las Indias. Así, se creó el nuevo Virreinato del Río de La Plata, un nuevo Tribunal de Cuentas situado en Buenos Aires y se implantó un nuevo sistema de gobierno: las Intendencias .

Estas reformas provocaron cambios en la organización política, sistemas de administración y control de los territorios indios, y en los flujos de información contable. Una prueba de ello, fue la pérdida de poder de los Virreyes a favor de los nuevos Superintendentes de Ejército y Hacienda.

En ningún caso, la implantación de las Intendencias fue fácil. Así, después de su implantación en la Metrópoli este sistema fue transferido a América. En un primer momento se implantó en Cuba y Luisiana, posteriormente hubo intentos fallidos en Nueva España (actual México) y finalmente se instauró con éxito en el reciente Virreinato de Buenos Aires. Este éxito motivó que el gobierno peninsular intentara extender este nuevo sistema de administración y gobierno al resto de los territorios de ultramar.

Según Carnegie y Potter (2000) las investigaciones de historia de la contabilidad en el siglo XVIII, sólo representan un 10,01% y las centradas en el sector público un 2,68%. Así, con este trabajo se contribuirá a cubrir un sector y espacio de tiempo, poco estudiado hasta ahora.

Por otro lado, estas iniciativas, fallos, éxitos y cambios en la jerarquía de poder podrían analizarse desde un marco institucional, examinando la influencia de las presiones institucionales y la resistencia a los cambios de los agentes dominantes. Al mismo tiempo el caso podría ampliar los desafíos de esta teoría institucional (Scott, 2001).

## 2. MARCO TEÓRICO

Desde finales de los setenta hasta nuestros días, el énfasis en los estudios organizativos se ha desplazado hacia elementos del entorno tales como símbolos, reglas, creencias institucionalizadas y sistemas normativos. Se trata de elementos culturales capaces de afectar a las organizaciones independientemente de los flujos de recursos y requisitos tecnológicos (Scott, 2001).

El concepto de entorno organizativo se aplica a las condiciones externas a la organización (Meyer y Scott, 1985). Desde un punto de vista técnico, las organizaciones son consideradas de forma restrictiva como productoras de bienes y servicios para intercambiarlos en el mercado, que recompensa el control efectivo y eficiente sobre el proceso de trabajo (Scott y Meyer, 1985). Desde esta perspectiva, se espera que sobrevivan las organizaciones que mejor se adapten a los requerimientos de dicho entorno técnico (Scott, 1985).

Sin embargo desde un punto de vista institucional, una característica de los entornos es la elaboración de reglas y requisitos a los que se deben ajustar las organizaciones individualmente si quieren recibir apoyo y legitimidad

del entorno (Scott y Meyer, 1985). Por ello, se define la legitimidad organizativa como el grado de apoyo cultural a una organización. Esto es, como el grado en el que las consideraciones culturales establecidas permiten explicar la existencia de una organización (Meyer y Scott, 1985: 201). Así, se puede decir que la supervivencia organizativa depende de la conformidad de la organización con las reglas y procedimientos institucionalizados (Meyer y Rowan, 1977).

Desde la perspectiva sociológica institucional, la atención de los investigadores se ha desplazado hacia el entorno institucional, apareciendo este entorno como proveedor de sistemas cognitivos y normativos. Así, se parte de que las organizaciones se encuentran inmersas en un determinado contexto histórico y cultural (Scott y Meyer, 1985) y que tienden a reflejar modelos o formas procedentes del entorno, mediante un proceso de institucionalización.

Por tanto, los diseños organizativos responden tanto a los requisitos técnicos como a los elementos institucionales. Por ello además de la búsqueda de la eficiencia económica, las organizaciones persiguen su legitimación frente a los agentes institucionales del entorno. Esto implica que las organizaciones que han incorporado en su estructura organizacional los elementos culturales del entorno están más legitimadas que las que no los han incorporado y tienen más probabilidad de supervivencia (DiMaggio y Powell, 1983; Meyer y Rowan, 1977; Zucker, 1977). En muchos casos, este proceso se desarrolla imitando las prácticas que otras empresas ya han demostrado exitosas. Este proceso se conoce como isomorfismo mimético (DiMaggio y Powell, 1983: 151).

La teoría Institucional ha sido ampliamente estudiada con relación a los cambios organizacionales. Sin embargo, todavía hay posibilidad para su utilización con relación a los cambios históricos en los sistemas administrativos y contables como se muestra en el siguiente caso (Scott, 2001).

### **3. ORGANISMOS DE INDIAS: PENÍNSULA Y ULTRAMAR**

Los nuevos territorios de ultramar supusieron para la Metrópoli, entre otros intereses, una fuente de materias primas, metales preciosos, esclavos e incremento de los ingresos por el número de contribuyentes. Por ello, era importante controlar y gestionar correctamente dichos territorios. En este apartado se estudiarán los organismos situados en la Metrópoli relevantes para la gestión y control de las Colonias Indianas, así como los que se crearon en ellas.

#### **3.1. ORGANISMOS PENINSULARES**

En un primer momento los asuntos del gobierno indiano se llevaron a cabo por Juan Rodríguez Fonseca, confesor de la Reina Católica y miembro del Consejo de Castilla, ayudado en distintas ocasiones por otros consejeros de Castilla. Éste se encargaba de la gestión y organización de los viajes. Además asesoraba a los Reyes sobre nombramientos.

Como consecuencia del volumen de los intercambios con la Península, en 1503 se creó la Casa de la Contratación. No sólo crecieron las transacciones comerciales, sino todos los asuntos procedentes de Indias, para lo que se creó en 1524 el Consejo de Indias, máximo representante de la administración Central de Indias en la Metrópoli.

### 3.1.1. LA CASA DE LA CONTRATACIÓN

La Casa de la Contratación fue el primer organismo creado para el Nuevo Mundo. Se estableció por las Ordenanzas de 20 de enero de 1503 y estuvo en la ciudad de Sevilla hasta 1717 que se trasladó a Cádiz, permaneciendo allí hasta su desaparición.

Estaba formada por un factor, encargado de la contratación de los artículos que venían del Nuevo Mundo; un tesorero, que recibía las mercaderías, mantenimientos y dinero que venían o habían en la Casa, y un contador, encargado de reflejar en libros lo que el factor contratase y lo que el tesorero recibiese o debiera cobrar.

La Casa de la Contratación nació con una función principalmente comercial. Nace como factoría privilegiada y depósito exclusivo de las mercancías que iban y venían de América y como administración de los ingresos que el rey obtenía por ese motivo. Además se encargaba de la preparación y envío de las flotas con destino a dichas Colonias: *“para que en ella se recojan y estén el tiempo que fuere necesario todas las mercaderías y mantenimientos y todos los otros aparejos que fueren menesteres para proveer todas las cosas necesarias para la contratación de las Indias y para las otras islas e parte que nos mandaremos”* (art. 1 de las Ordenanzas de 1503).

Ésta no fue su única responsabilidad a lo largo de su historia. Desarrolló funciones náuticas, se encargó del examen de pilotos de la carrera de Indias; judiciales, tenía jurisdicción civil en los procesos referentes a contratos, seguros, fletes y compañías de comercio; fiscalizadoras; de emigración y hacendísticas, cobraba y administraba determinados gravámenes sobre el tráfico marítimo, como por ejemplo el de avería<sup>354</sup>.

Cuando en 1524 se creó el Consejo de Indias, la Casa de la Contratación perdió protagonismo en la administración de la Hacienda Indiana. Además, a partir de 1579 un consejero del Consejo de Indias ejerció el cargo de Presidente delegado en la Casa de la Contratación, y *“dos años más tarde se creó la Audiencia de la Casa de la Contratación, de cuyas apelaciones conocería el Consejo”* (García Pérez, 1998:21). Así, la Casa fue perdiendo protagonismo en los asuntos indianos, y cada vez se crearon más lazos de dependencia y subordinación entre ésta y el Consejo de Indias.

En 1790, se suprimió la Casa de la Contratación, ya que, la liberalización y división del comercio entre distintos puertos de la Península, rompió el monopolio que ésta tenía sobre el comercio. Además, se habían designado jueces de arribadas en todos los puertos y se habían creado varios consulados. Éstos habían sido organismos económico-administrativos complementarios a la Casa de la Contratación en la gestión del monopolio del comercio con Indias y la organización de flotas y armadas; y vieron aumentadas sus funciones con la desaparición de la Casa.

### 3.1.2. EL CONSEJO DE INDIAS

En un primer momento los asuntos del gobierno indiano fueron competencia del Consejo de Castilla, los Reyes eligieron a Juan Rodríguez Fonseca para que se encargara de ellos, siendo ayudado en distintas ocasiones por otros consejeros de Castilla. Como consecuencia del volumen de asuntos procedentes de Indias, en 1511 se constituyó la Junta de Indias, integrada por consejeros de Castilla y años más tarde se creó el Consejo de Indias.

---

354 Impuesto vigente desde 1518 y destinado a sufragar los gastos originados por el mantenimiento de buques de guerra en la ruta de Indias, con el fin de proteger a los navíos que trasladaban las riquezas de América hacia la Península

La fecha de fundación del Consejo ha sido durante mucho tiempo un tema discutido por diferentes estudiosos<sup>355</sup>, sin embargo, a pesar de la disparidad de opiniones, todos coinciden en que en 1524 el Consejo de Indias era una institución distinta del Consejo de Castilla.

El Consejo de Indias seguía a la corte en sus desplazamientos sin tener una residencia fija hasta 1561 que lo hizo en el Alcázar Viejo de Madrid, cuando el Rey se radicó definitivamente en el Escorial. Cuando se construyó el Palacio Real, el Consejo pasó a residir en el Palacio de los Consejos.

En un principio el Consejo de Indias se regía por las Ordenanzas del Consejo de Castilla por carecer de ordenanzas propias. El 20 de noviembre de 1542 en las Leyes Nuevas se encontraban normas expresas sobre las competencias del Consejo, pero no es hasta las Ordenanzas de 1571 cuando el Consejo contó con un cuerpo legislativo propio, excepto en materia de cuentas, que se remitía a las Ordenanzas promulgadas en 1554 para la Contaduría Mayor de Hacienda de Castilla.

El Consejo de Indias se creó con el objeto de que se encargara de los asuntos relacionados con el Nuevo Mundo. En la Ordenanza Nº 2 de 1571, se establecía que el Consejo de Indias tenía jurisdicción suprema en los territorios indianos (Muro Orejón, 1957). Por otra parte, cabe destacar su carácter espiritual hasta la segunda mitad del siglo XVIII: *“el objetivo principal que debía perseguir el Consejo en el despacho de los negocios de Indias era de tipo espiritual: la conversión a la fe de los infieles”* y un cambio después a esta fecha: *“En la segunda mitad del siglo XVIII, otros intereses, de carácter político y económico, adquirieron una particular relevancia”* (De Borges, 1970, citado por García Pérez, 1998:18). Además el Consejo desempeñaba numerosas funciones y de materias diversas, como lo concerniente al ámbito eclesiástico, de gobierno, justicia, guerra y hacienda.

En cuanto al ámbito eclesiástico, era el responsable del Regio Patronato sobre la Iglesia de las Indias, marcaba su funcionamiento y las directrices de su organización. Además concedía el plácet a las bulas<sup>356</sup> y breves papales<sup>357</sup> en dichos territorios, y era el encargado de proponer al Monarca los candidatos para ocupar los altos cargos eclesiásticos.

En el orden judicial, el Consejo hacía las veces de Tribunal Supremo de Justicia en materia civil y criminal, y como tal se ocupaba de las apelaciones de segunda suplicación, de las residencias y visitas de Virreyes<sup>358</sup>, oidores<sup>359</sup> y gobernadores<sup>360</sup>, y de las comisiones. Éste entendía en las apelaciones contra las sentencias emitidas por las audiencias americanas, la Casa de la Contratación y los Consulados de Sevilla y Cádiz.

---

355 Algunos autores como “Antonio León Pinelo en sus Tablas Cronológicas del Consejo de Indias, del año 1645, sostiene que la fundación del Consejo tuvo lugar el año 1511”, en 1647, el doctor Solórzano Pereira defendía “que el Consejo Real y Supremo de las Indias se estableció el 1 de agosto de 1524, fecha que asume como común opinión Dánvila y Collado en 1892”, en 1973 “Diez de la Calle para quien el Consejo Real y Supremo de las Indias surgió en el año 1518”, y en el año 1969 “el profesor Ramos sitúa el nacimiento de esta institución entre el día 6 y el 23 de marzo del año 1523” (García Pérez, 1998:16 y 17).

356 Plácet: Aprobación . Bula: Documento por medio del cual, el Papa concedía a un sujeto algún privilegio, gracia o concesión (Diccionario de la Real Academia de la Lengua,1992).

357 *“Documento pontificio redactado en forma menos solemne que las bulas, expedido para llevar la correspondencia papal y dictar resoluciones concernientes al gobierno de la Iglesia.”* (Diccionario de la Real Academia de la Lengua,1992).

358 Máximo representante del poder central en América.

359 Ministro que en las Audiencias oía y sentenciaba las causas y pleitos.

360 Ejerce el gobierno en los territorios de su jurisdicción, las gobernaciones.

Referente a sus facultades gubernativas éste preparaba y proponía al Rey las leyes, ordenanzas, pragmáticas y provisiones que debían aprobarse, así como la modificación de las existentes o su derogación. Examinaban las que *“formasen los prelados”<sup>361</sup>, capítulos, cabildos y conventos de las religiones” y las que hacían los “Virreyes, Audiencias, concejos y otras comunidades de Indias”*. Además proponía al Rey las personas que debían ocupar los cargos de responsabilidad en el gobierno y en la administración de las Indias<sup>362</sup>. (Indif.Gral. citado por García Pérez, 1998:20).

En el terreno militar, intervenía en los asuntos relacionados con la organización bélica, defensa de las Colonias ultramarinas y en las expediciones de conquista. Pero no fue así siempre, en 1600 se creó la Junta de Guerra, y a partir de este momento fue ésta la que se encargó de las tareas militares y de defensa de los territorios ultramarinos.

Por otro lado, el Consejo llevó una importante tarea legislativa, que se plasmó en dos grandes recopilaciones, la de 1680 y la de 1797. Tenía la máxima dirección en lo referente al comercio y navegación con los territorios de ultramar y disponía de los recursos generados por éstos, recibidos a través de la Casa de la Contratación. Además actuaba de Tribunal de Cuentas, a través de la Contaduría General, recibiendo las cuentas de los caudales que remitían los Oficiales Reales sobre los territorios americanos y fiscalizando las Cajas Reales situadas en el Nuevo Mundo.

Pero a pesar de que era Tribunal Supremo y poseía amplias funciones, como se ha señalado anteriormente, esta situación no se mantuvo durante toda su existencia. En el siglo XVIII se crearon las Secretarías de Estado y del Despacho, lo que afectó a la estructura, organización y funciones del Consejo de Indias. A partir de este momento el gobierno pasó a estar centralizado en la figura del Rey y de sus Secretarios de Estado y del Despacho.

En 1717 se promulgaron varios decretos que afectaron a la organización del Consejo de Indias. En estos decretos se dio orden para la reducción del número de miembros del Consejo, se señaló las reglas para un mejor funcionamiento de las Secretarías y se estableció la Vía Reservada<sup>363</sup> en materia de gobierno de Indias. Concretamente en el Decreto de 11 de septiembre de dicho año se indicaban los temas que debían tramitarse por la Vía Reservada y cuales por el Consejo, *“por la vía reservada debía tramitarse todo lo que directa o indirectamente se refiriera al manejo de la real hacienda, guerra, comercio y navegación de Indias y España, así como las provisiones de empleos, cargo y órdenes respectivas a estas cuatro materias y sus incidencias y dependencias”* (García Pérez, 1998:43).

Ligados al Consejo de Indias se encontraban varios organismos con distinto nivel de dependencia como la Escribanía de Cámara, la Cámara del Consejo y las Secretarías.

### 3.1.3. LA CONTADURÍA DEL CONSEJO DE INDIAS

La Contaduría del Consejo es la Oficina del Consejo se creó como consecuencia de la necesidad de la Corona por controlar no sólo los recursos ligados a los viajes que se hacían al Nuevo Mundo, sino a los de dichos

---

361 Superior eclesiástico constituido en una de las dignidades de la Iglesia, como abad, obispo o arzobispo.

362 Al igual que la Cámara de Castilla en el Consejo de Castilla, la Cámara de Indias en el Consejo de Indias, desarrollaba esta función a partir de su creación el 25 de agosto de 1600.

363 Comunicación directa entre el Rey y el Secretario. Por tanto se suprime el paso por el Consejo de Indias de muchos temas.

territorios. Una prueba de ello fue que, dos funcionarios reales de la Hacienda acompañaron a Colón en su segundo viaje y que miembros del Consejo de Indias intervinieron en materia de cuentas.

En 1528 se creó el cargo de Contador de Cuentas y en 1567 aparecieron por primera vez contadores en propiedad<sup>364</sup>. A mediados del siglo XVI se creó la Oficina de la Contaduría Mayor dentro del Consejo, cuya función fue la de encargarse de las cuentas de los territorios indianos. Años más tarde, en 1578 el número de contadores se amplió a cuatro, como consecuencia de las funciones encomendadas a dicha Oficina. En enero de 1717 pasó a depender de la Vía Reservada.

En un primer momento, la Contaduría no contaba con unas Ordenanzas propias para su organización interna y funcionamiento, sino que las Ordenanzas de 1571 del Consejo de Indias, remitían a las promulgadas en 1554 para la Contaduría Mayor de Castilla. Sólo en 1577, se legisló específicamente en las Adiciones para la exacta dirección de la Contaduría General del Consejo de Indias, firmada por Juan Ledesma (Contaduría, legajo 1780). Las funciones de la Contaduría del Consejo, fueron variadas. Entre otros asuntos se encargó de las cuentas del Consejo de Indias<sup>365</sup>, de la revisión de las cuentas de la Casa de Contratación<sup>366</sup>, y de las rentas gestionadas por los Consulados de Sevilla y Cádiz. Además, debía revisar las cuentas enviadas por los distintos Oficiales Reales de las Cajas Reales situadas en Indias.

La composición de la oficina varió a lo largo de su historia. En la primera mitad del siglo XVIII estaba formada por contadores numerarios, no numerarios y oficiales de libros. Esta estructura quedó rota en 1751 cuando se concedió a Joaquín Ruiz de Porras el cargo de nueva creación, de Contador General de la Contaduría del Consejo de Indias. Puesto que pasó a Felipe de Altolaquirre en 1753 tras la jubilación del anterior contador. Entre las propuestas de reforma de Altolaquirre se encontraba una nueva plantilla compuesta por un Contador General, un oficial mayor, y varios oficiales. Esta propuesta se recogió con algunas modificaciones en el Real Decreto de 27 de marzo de 1760 por el que se reformó la Oficina de la Contaduría del Consejo.

### 3.2. ORGANISMOS DE ULTRAMAR

En este epígrafe se describirán los organismos que se ubicaron en las Indias para su gobierno, control y gestión. Aunque fueron muchos y diversos, en este apartado se hará una descripción de los más relevantes: Virreinos, audiencias, gobernaciones, Cajas Reales y Tribunales de Cuentas.

Los **Virreinos** estaban encabezados por la figura del Virrey, nombrado por el rey<sup>367</sup> y representante de la Corona en las Indias. Éstos tenían en su poder, entre otros, los títulos de gobernador, presidente de Audiencia virreinal, capitán general, ordenador de la Real Hacienda y Vicepatrono de la iglesia del territorio de su jurisdicción.

Los Virreinos se subdividían en distritos audienciales. Así, en el siglo XVI se crearon dos Virreinos, el de Nueva España (1535) y el del Perú (1544). Según la Recopilación de las Leyes de Indias de 1680, el primero de ellos comprendía los distritos de las Reales Audiencias de Santo Domingo de la isla de la Española, de México,

---

364 Funcionarios

365 Por ejemplo el sueldo de los miembros del Consejo

366 Sobre todo en lo referente a las cuentas del impuesto de avería

367 Se nombraba a propuesta del Consejo de Indias o de la Secretaría del Despacho Universal, según épocas

de Guatemala, Guadalajara y de Manila; y el segundo las Reales Audiencias de Panamá, Lima, Santa Fe de Bogotá, de los Charcas, San Francisco de Quito, Chile y de la Trinidad y puerto de Buenos Aires.



Figura 1: Los Virreinos de América<sup>368</sup>

En el siglo XVIII se crearon dos nuevos Virreinos: el de Nueva Granada (1718) y el de Río de la Plata (1776). Con relación a las **Audiencias**, eran la máxima representación de la justicia del Rey en las Indias, ya que contaba tanto con la jurisdicción civil como la criminal. Existían distintos tipos: virreinales, pretoriales y subordinadas. Las primeras eran las de mayor atribuciones y estaban presididas por el Virrey<sup>369</sup>. Las primeras que se crearon fueron México y Lima (correspondientes al Virreinato de Nueva España y Perú, respectivamente) y las segundas, las de Santa Fe de Bogotá y Buenos Aires (correspondientes al Virreinato de Nueva Granada y Río de la Plata, respectivamente).

Las Audiencias pretoriales, estaban presididas por el gobernador<sup>370</sup> o/y capitán general<sup>371</sup>, y las subordinadas por una autoridad judicial, aunque en el tema administrativo, dependían del capitán general o del Virrey.

Independientemente del tipo que fuesen sus funciones eran principalmente judiciales, actuaban de Tribunales de segunda instancia y dependía jurídicamente del Consejo de Indias. En diversas ocasiones ejercían funciones de asesoramiento a los Virreyes en temas de gobierno y fiscalización, y funciones hacendísticas. Hasta la creación de los Tribunales de Cuentas en 1605 se encargaban de tomar y ordenar las cuentas de los Oficiales de las Cajas reales.

368 Web de The University of North Carolina al Chapel Hill, 2003

369 Aunque en los asuntos judiciales no tenían ni voz ni voto.

370 En caso de que la vinculación a la posesión del territorio no necesitara presencia militar.

371 En el caso de que se requiriera poder militar en la zona.



Los terceros representantes directos del Rey en las Indias eran los gobernadores. La **gobernación** de un territorio estaba vinculada a la toma de posesión del mismo, ya que mediante un contrato<sup>372</sup> entre el Rey y el gobernador, se fijaban los territorios a gobernar por éste, previa conquista de ellos. En aquellos lugares donde permaneció la resistencia indígena, haciendo falta un poder militar constante, los gobernadores se llamaron capitanes generales y las gobernaciones capitánías generales.

Las **Cajas Reales**, es uno de los organismos más relacionados con la Hacienda de América. Éstas se crearon para controlar los recursos de las Colonias y se ubicaron en las ciudades, capitales de los reinos y provincias, y donde por alguna razón había una concentración de riqueza, por ejemplo una mina.

Intervenían en la gestión de la Hacienda Real, velaba por la buena administración e intereses de la Corona. Se componían de un contador que controlaba lo que entraba y salía de la Caja, un tesorero, que recibía cobros y efectuaba pagos; un factor, que se encargaba de los ingresos en especie; y un veedor<sup>373</sup>, que acompañaba a cada expedición para recaudar la parte correspondiente al rey. Los cargos de veedor y factor se refundieron en el cuarto decenio del s.XVI.

Existían categorías: principales y sufragáneas. Las últimas dependían de las primeras y tenían la obligación de enviarles lo recaudado. Las principales se situaron en las cabeceras de los Virreinos y gobernaciones, y eran administradas por oficiales reales. Recaudaban lo de su territorio y recibían el remanente las Cajas sufragáneas, ayudaban a las cajas que no podían autoabastecerse enviándoles fondos y lo sobrante lo enviaban a la Caja capital del Virreinato de donde se remitía a la Metrópoli (Donoso Anes, 1996:50).

Las Audiencias realizaron funciones fiscalizadoras con las Cajas antes de la creación de los Tribunales de Cuentas.

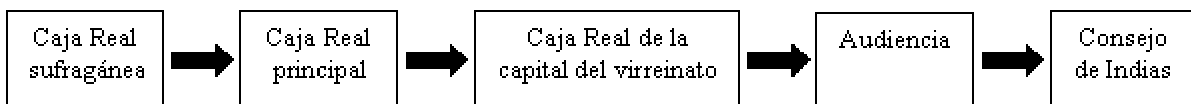


Figura 2: Flujos de información hasta la creación de los Tribunales de Cuentas<sup>374</sup>

A finales del siglo XVI se habían establecido Cajas Reales en casi todas las provincias americanas y sus oficiales conocían de las causas de hacienda. Sin embargo, la fiscalización de los oficiales del fisco regio y la puntual rendición de cuentas por parte de éstos fue de preocupación para la Corona, por lo que envió visitantes a las distintas Cajas, atribuyó a las Audiencias tareas fiscalizadoras y envió contadores desde la Metrópoli a las Indias como medidas de control. Pero a pesar de éstas, la rendición de cuentas siguió con retrasos prolongados (Sánchez-Arcilla Bernal, 2000, pp 324).

372 Denominado capitulaciones

373 Cuando este tipo de actividades disminuyó o desapareció, se limitó a velar por los intereses reales en las fundiciones.

374 Basado en la tesis doctoral de Donoso Anes, A.

Una de las soluciones fue la creación de **Contadurías Mayores de Indias o Tribunales de Cuentas**, que actuaban como organismos intermedios entre las Cajas Reales y la Contaduría del Consejo de Indias. Éstos se regularon por las Ordenanzas de 24 de agosto de 1605 y las de 17 de mayo de 1609, que ampliaba las anteriores.

Se crearon tres Tribunales de Cuentas: en México (Virreinato de Nueva España), en la Ciudad de los Reyes de las provincias del Perú (Virreinato del Perú) y en Santa Fe de Bogotá (Virreinato de Nuevo Reino de Granada), extendiéndose su jurisdicción al Virreinato al que pertenecían. Cuando en el siglo XVIII, se creó el Virreinato de La Plata, se constituyó un nuevo Tribunal en Buenos Aires cuya jurisdicción fue la del nuevo Virreinato.

Sus atribuciones se ceñían principalmente a *“la toma y fenecimiento de las cuentas de los oficiales, tesoreros, arrendadores, administradores, fieles y cogedores de las rentas reales”* según se hacía en la Contaduría Mayor de Cuentas de Castilla (Sánchez-Arcilla Bernal, 2000:325). Entre otras funciones, se encargaban del cobro de los retrasos de los pagos de las deudas del fisco, de recibir las fianzas que los oficiales reales debían dar como garantía, al tomar posesión de su cargo y de visitar anualmente las Cajas y hacer inventario de ellas<sup>375</sup>.

Los Tribunales de Cuentas tenían la obligación de remitir anualmente a la Contaduría del Consejo de Indias un duplicado de las cuentas de las Cajas Reales, pese a que daban finiquito de las cuentas, tarea que había sido llevada hasta el momento por el Consejo de Indias. A partir de ahora el Consejo se limitó a realizar una segunda revisión.

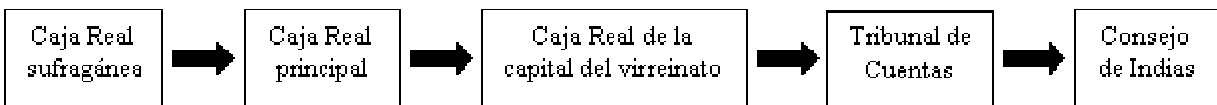


Figura 3: Flujos de información una vez creados los Tribunales de Cuentas<sup>376</sup>

Con la creación de los Tribunales cabría pensar que las Audiencias dejaron de ejercer sus tareas fiscalizadoras en materia de hacienda, pero no sucedió así. En las Ordenanzas de 1609 se dispuso que las Cajas Reales de las provincias más alejadas de los Tribunales de Cuentas mandaran sus cuentas a sus respectivas Audiencias para proceder a su revisión (Sánchez-Arcilla Bernal, 2000:325).

## 4. CAMBIOS ORGANIZATIVOS EN ULTRAMAR

### 4. 1. CREACIÓN DEL VIRREINATO DEL RÍO DE LA PLATA

Según lo descrito en epígrafes anteriores, en 1776 los territorios indianos se encontraban divididos en tres grandes Virreinos, subdivididos en distritos audienciales. Existían tres Tribunales de Cuentas cuya jurisdicción abarcaba la del Virreinato al que pertenecían, poseían funciones fiscalizadoras, que incluso tomaron atribuciones que anteriormente llevaba a cabo el Consejo de Indias, como la de finiquitar las cuentas de las Cajas Reales. A partir de 1776 se produjeron cambios importantes en las Indias.

<sup>375</sup> Esta función estaba encomendada al contador más antiguo del Tribunal.

<sup>376</sup> Basado en la tesis doctoral de Donoso Anes, A.

Como consecuencia de una expedición militar encabezada por Pedro Cevallos para proteger aquellos territorios de la conquista portuguesa se creó el Virreinato del Río de La Plata<sup>377</sup>. Se le hizo responsable y concedió el título de Virrey, gobernador y capitán general de aquellas provincias, haciéndolo responsable en *“todo lo respectivo al Gobierno Militar, como Político y Superintendencia General de Real Hacienda en todos los Ramos y Productos de ella”* (Buenos Aires, leg. 7)

Al mismo tiempo y motivado por el control de los caudales relacionados a la expedición se creó una intendencia de ejército y hacienda de la expedición encabezada por Manuel Fernández (de la que era Superintendente Pedro Cevallos).

Una vez finalizada la expedición se decidió mantener el Virreinato del Río de La Plata por razones de gobierno y defensa de los territorios. El 27 de octubre de 1777 se expidió el título de nuevo Virrey a favor de Juan Joseph de Vertiz Salcedo, gobernador de dichas provincias antes de la expedición. Al igual que a Cevallos se le hizo responsable de lo político y militar, dejando a cargo de la Real Hacienda al intendente de ejército y hacienda de la expedición.

No es hasta 1778 cuando se puede hablar de un nuevo Virreinato, ya que anteriormente se trataba de un Virreinato temporal. A partir de esta fecha se observa por parte de la monarquía un interés por organizar y dotar a éste de la estructura necesaria para su correcto desarrollo. Por un lado se ordena al Virrey del Perú y al presidente de Chile que *“hagan efectiva la separación de las Provincias mandadas agregar a aquel Virreynato, dando las providencias más eficaces para su averiguación y envío a Buenos Aires de todos los papeles y cuentas relativas a las Provincias que se han desagregado de sus respectivos mandos.”* (Buenos Aires, leg.7.Carta).

Por otro lado, se creó un Tribunal de Cuentas situado en Buenos Aires cuya jurisdicción coincidía con la del nuevo Virreinato y se ordenó al Virrey del Perú que junto con el visitador general acordara el número de contadores que sobrarían en el Tribunal de Cuentas de Lima (ya que quedaría menos cargado de trabajo) y que debían pasar al de Buenos Aires.

Así, la creación del nuevo Virreinato no sólo supuso un cambio organizativo en el territorio indiano, sino en la estructura de la organización de Indias. Se creó un nuevo Virreinato por lo que apareció un nuevo representante del rey en aquellos territorios. El gobierno y administración de muchas provincias pasaron a ser dirigidas por otra persona y algunos Virreyes (sobre todo el de Lima) perdieron poder en la medida que vieron reducida su jurisdicción.

También influyó en la Hacienda, ya que al crearse una nueva Contaduría Mayor de Cuentas, supuso que muchas Cajas Reales debían enviar a partir de ahora sus cuentas para ser revisadas a un Tribunal distinto. Además se creó un nuevo órgano, las intendencias, que se analizarán en el siguiente epígrafe debido a su importancia.

#### **4.2. EL NUEVO SISTEMA DE GOBIERNO DE LAS INTENDENCIAS EN BUENOS AIRES**

Entre las reformas de Carlos III, cabe destacar la intendencias, un nuevo sistema de gobierno. Hasta su creación el Virrey gozaba de autoridad ilimitada y omnipotente, siendo el representante del monarca en aquellos territorios.

---

377 Formado por las provincias de *“Buenos Aires, Paraguay, Tucumán, Potosí, Santa Cruz de la Sierra, Charcas y todos los corregimientos, pueblos y territorios a que se extiende la jurisdicción de aquella Audiencias”* Además *“los territorios de las Ciudades de Mendoza y San Juan del Pico”* que se hallaban dependientes de la gobernación de Chile (Buenos Aires, leg. 7)

Con la creación de las intendencias se despojaron a los Virreyes de la mayoría de las funciones fiscales pasando a manos del Superintendente. Este sistema supuso que *“la institución virreinal tenía contadas sus horas”* (Calderón Quijano, 1959:IX).

Antes de analizar las intendencias en Buenos Aires, se hará un estudio de su implantación en la Península y sus antecedentes en Indias, examinando las características de las primeras intendencias y considerando el fracaso de ellas en Nueva España.

#### **4.2.1. EL SISTEMA DE INTENDENCIAS EN LA PENÍNSULA**

A principios del siglo XVIII Carlos II creó las Superintendencias de Ejército y Provincia (1711) y la Intendencia General de Ejército y Marina (1717), desembocando en la Ordenanza de 4 de julio de 1718<sup>378</sup> para el “Establecimiento e Instrucción de Intendentes y para el Tesorero General y Pagadores y Contadores de los Ejércitos y Provincias”.

Esta Ordenanza regulaba las cuatro causas: justicia, policía, hacienda y guerra, pero hubo que esperar a la de 1749<sup>379</sup> para ver fortalecida la causa de justicia, ya que tal como venía descrita en la anterior Ordenanza chocó con el sistema de corregimientos. En esta última se basaron las intendencias Indianas.

De la causa de guerra entendía el intendente de ejército, mientras que de las tres restantes lo hacía el de provincia. Éste era *“la máxima autoridad dentro de su jurisdicción, y juez exclusivo de todo asunto de interés rentístico, como única apelación al Rey por la vía reservada y tenía bajo su control a todos los Ramos de Rentas Reales, así como al Contador y Tesorero de la Caja Provincial...”* (Navarro García, 1959:11).

En muchas ocasiones la intendencia de provincia y ejército se encontraban unidas bajo el mando de una misma persona.

#### **4.2.2. PRIMERAS INTENDENCIAS EN INDIAS**

El primer intento de establecimiento de las intendencias en Indias fue en 1746, mientras en la Metrópoli se elaboraba la segunda Ordenanza sobre ellas. Los Virreyes de México y Lima fueron consultados sobre la posibilidad de implantar este nuevo sistema de gobierno en aquellos territorios, pero la respuesta fue negativa. Por tanto, la idea no se llevó a cabo.

Años más tarde, en 1756 se creó la primera intendencia en Indias, pero ésta no tuvo influencia en el posterior desarrollo del sistema, ya que se trataba de una intendencia de marina. Su intendente debía dirigir el corte de maderas, las construcciones navales y apresto de embarcaciones (Navarro García, L.1959)

Las primeras intendencias de tierra fueron la de Cuba y la de Luisiana. La primera se creó en La Habana a instancias del capitán general de Cuba, quien pidió al Secretario de Indias (Squilache) un intendente para llevar el tema de Hacienda, petición que culminó con la toma de posesión del nuevo intendente en 1765. En Luisiana el

---

<sup>378</sup> No se puede decir que esta Ordenanza implantara el sistema en España, ya que en 1691 Carlos II creó un Superintendente en cada provincia y en 1687 había un Superintendente General de Hacienda.

<sup>379</sup> Ordenanza de 13 de octubre de 1749 para el Restablecimiento e Instrucción de Intendentes de Provincias y Ejércitos.

cargo de intendente se creó para controlar los aspectos económicos de las tropas destinadas a tomar posesión de aquella provincia, acompañando a Ulloa (que estaba al frente de las tropas).

Las dos intendencias pioneras tenían un denominador común, estaban desprovistas de la idea de fomento y su función principal era la de administrar económicamente las tropas estacionadas en dichos territorios.

#### 4.2.3. FRACASO EN NUEVA ESPAÑA

Al mismo tiempo se decidía en Madrid una Visita General a Nueva España, dirigida por José de Gálvez. En la Instrucción<sup>380</sup> que se envió al visitador para el desempeño de sus funciones se le consultaba sobre la posibilidad de implantar con éxito las intendencias en aquel Virreinato, a lo que contestó en enero de 1768 con el “Informe y Plan de Intendencias que conviene establecer en las Provincias de este Reino de Nueva España”.

Mientras en España se debatía sobre la aprobación de dicho Plan, Gálvez ya había comenzado a llevarlo a cabo creando distintas intendencias en aquellos territorios, aunque sin éxito. Un freno importante en el proyecto de Gálvez fue la oposición al sistema por parte de Bucareli, Virrey de México a partir de febrero de 1772. Éste envió<sup>381</sup> al Secretario de Indias un informe en el que justificaba su oposición al nuevo sistema basándose en que era innecesario y perjudicial para el Virreinato, que facultaba a los Intendentes de amplias facultades, y que aquellos territorios necesitaban una legislación distinta de la peninsular. Además, presentó un estado de la administración de hacienda para demostrar el progreso que se había obtenido con el sistema anterior. Mientras tanto, Gálvez en su empeño de implantar el sistema redactaba un proyecto de Instrucción para los Intendentes de Nueva España (Navarro García, 1959).

Los ocho años entre la propuesta del Plan de Intendencias del Visitador y la obtención del cargo de Secretario de Indias transcurrió con consultas, informes, dictámenes a favor, dictámenes en contra, discusiones y deliberaciones, sin ninguna decisión. Según Navarro “*los proyectos pasan y repasan el Océano o duermen largas temporadas sobre las mesas de los Ministros*” (Navarro García, 1959:4)

Así, el sistema de intendencias no se implantó con éxito en Nueva España. Pero con la Secretaria de Indias a cargo de Gálvez a partir de 1776 no se queda en olvido este intento, pues el Secretario tiene como objetivo establecer intendencias en todo el territorio indiano. Aunque deja parado el tema de Nueva España para centrarse en Buenos Aires donde se producen muchos cambios organizativos a partir de esta fecha como se estudiará en el siguiente apartado.

#### 4.2.4. LA INTENDENCIA DE BUENOS AIRES.

Como se ha descrito anteriormente, en 1776 se envió una expedición militar a las provincias de la Plata para protegerlas de la conquista portuguesa, creándose un nuevo Virreinato encabezado por el capitán general de la expedición, Pedro Cevallos. Éste fue acompañado por el intendente Manuel Fernández encargado de todo lo económico de la expedición. Cuando finalizó ésta, se decidió mantener el Virreinato expidiéndose el título de Virrey a Juan Joseph de Vertiz y el de Superintendente de Ejército y Hacienda a Manuel Fernández. De este modo, se le desarraigó al Virrey de las atribuciones de Hacienda, funciones que hasta ahora había estado en manos de los Virreyes.

---

<sup>380</sup> De 14 de marzo de 1765.

<sup>381</sup> El 27 de marzo de 1774 (de Indiferente General, 1713 citado en Navarro García, 1959).

La finalidad de la intendencia fue “poner en sus debidos valores las rentas de sus Provincias y territorios y de fomentar sus poblaciones, agricultura y comercio” (Buenos Aires, leg 7).

El cargo de intendente careció en principio de Instrucción para su desempeño, remitiéndose al intendente una Real Cédula en la que alegando la complejidad de formar una Instrucción se le indicaba que procediera “al desempeño de esta confianza en este intermedio en la inteligencia, de que ha de tener privativo conocimiento en todas las Contadurías y Cajas Reales de aquel nuevo Virreinato haciendo se cumpla por todas las personas a quienes corresponda todo lo que prohibiere, para la mejor administración y recaudación de los ramos de Real hacienda o Derechos...” (Buenos Aires, leg 7).

Gálvez no se olvidó de regular este nuevo órgano, desde ese momento comenzó la elaboración de la Ordenanza introduciéndose modificaciones hasta último momento, incluso en la fase de impresión. Ésta fue aprobada por Carlos III el 28 de enero de 1782<sup>382</sup>. Por ella el Virreinato quedaba dividido en ocho intendencias, una de Ejército y Provincia establecida en Buenos Aires, y las siete restantes de Provincias situadas en Paraguay, San Miguel de Tucumán, Santa Cruz, La Paz, Ciudad de Mendoza, La Plata y Potosí.

Pero la creación de las intendencias en el nuevo Virreinato no sólo conllevó cambios en la organización territorial y en el sistema de gobierno, sino en la Real Hacienda tanto en los flujos de información como en las rentas. A partir de este momento el máximo responsable de las rentas era el Superintendente que debía tener conocimiento de todo lo relacionado con hacienda, de hecho no se podía realizar ningún gasto extraordinario sin su consentimiento “cualquiera gasto extraordinario... sólo se ha de hacer con orden del citado Intendente” (Buenos Aires, 354)

En cuanto al tema económico se presenta este gráfico para mostrar las oscilaciones en los cargos desde 1776, fecha en la que se crea el cargo de Intendente en el Virreinato y 1784, dos años más tarde a la publicación de la Ordenanza de Intendentes para Buenos Aires. Se ha escogido la Caja Real de Buenos Aires a modo de ejemplo.

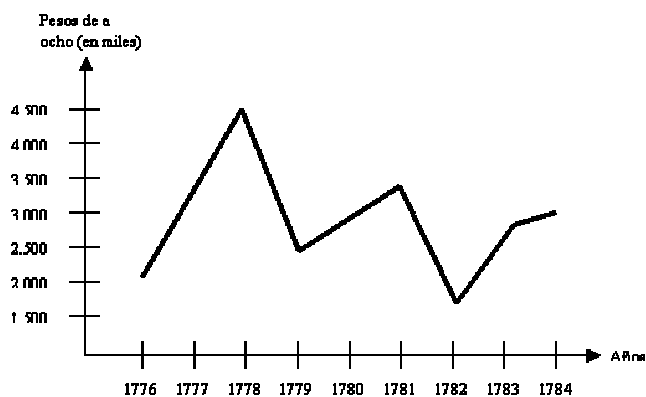


Figura 4: Evolución de cargos en la Caja de Buenos Aires

<sup>382</sup> “Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Virreinato de Buenos Aires” (AGI, Libros antiguos s. XVIII).

## 5. DISCUSIÓN

En este trabajo se ha puesto de manifiesto las reformas producidas en los sistemas de administración, gobierno, gestión y control de los territorios de ultramar en el período 1776-1782, además de los cambios producidos en los flujos de información contable. Así, se creó el nuevo Virreinato del Río de La Plata, un nuevo Tribunal de Cuentas situado en Buenos Aires y se implantó un nuevo sistema de gobierno: las Intendencias .

La erección del nuevo virreinato ocasionando una reestructuración del territorio. Los virreyes existentes vieron reducida su jurisdicción en favor del nuevo virrey. Por otro lado, la creación de un nuevo Tribunal de Cuentas en Buenos Aires cuya jurisdicción abarcaba la del nuevo virreinato supuso un mayor control de las cuentas de las Cajas Reales y un cambio en los flujos de información contable.

La implantación del sistema de intendencias fue complejo y difícil al encontrarse con la oposición de algunos virreyes. Éstos veían en el nuevo sistema de gobierno una pérdida de poder, ya que suponía suprimirles de las tareas fiscalizadoras que habían poseído hasta el momento a favor de los Superintendentes de Ejército y Hacienda.

En Indias se implantó por primera vez en Cuba y Luisiana. Luego hubo intentos fallidos en Nueva España y finalmente se instauró con éxito en el reciente virreinato de Buenos Aires. Quizás fue más fácil debido al tratarse de un nuevo sistema en una nueva institución. La reacción que tuvo el virrey de Buenos Aires al tomar posesión de su cargo sin funciones fiscalizadoras fue muy distinta a la del virrey de México, el cual poseía dichas atribuciones y el nuevo sistema se las quitaba.

Las reformas estudiadas en este trabajo con sus éxitos, fracasos y cambios de poder se pueden estudiar desde la perspectiva institucional. Con el caso presentado, se puede analizar la influencia de las diferentes presiones institucionales y la resistencia de los virreyes. Al mismo tiempo el caso permite extender los retos que ofrece la Teoría Institucional (Scott, 2001).

## BIBLIOGRAFÍA

- CALDERÓN QUIJANO, J.A.(1959): “*Intendencias en Indias*”, Prólogo, Escuela de Estudios Hispano-Americanos de Sevilla, Sevilla,1959.
- CARNEGIE, G.D. y POTTER, B.N. (2000): “Publishing patterns in specialist accounting history journals in the English language, 1996-1999”, *Accounting Historians Journal*, Vol 27, nº 2.
- DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA (2001).
- DIMAGGIO, P.J., y POWELL, W.W. (1983): “The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields”, *American Sociological Review*, vol. 48, pp.147-160.
- DONOSO ANES, A. (1996): “*La Contaduría Virreinal Americana, Análisis de una experiencia: La aplicación del método de la partida doble en las reales Cajas de Indias (1784-1787)*”, Tesis Doctoral por la Universidad de Sevilla,1996.
- GARCÍA PÉREZ, R.D. (1998): “*El Consejo de Indias durante los reinados de Carlos III y Carlos IV*”, Ediciones Universidad de Navarra, S.A.
- MEYER, J.W., y ROWAN, B. (1977): “Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony”, *American Journal of Sociology*, vol. 83, nº. 2, pp.340-363.
- MEYER, J.W., y SCOTT, W.R. (1985): “Centralization and the legitimacy problem”, *Organizational environments: ritual and rationality*, Meyer and Scott (Editors), Sage Publications Inc., Beverly Hills, 3ª edición, pp.199-215.
- MURO OREJÓN, A.(1957): “*Las Ordenanzas de 1571 del Real Supremo Consejo de Indias*”, Texto facsímil de la edición de 1585. Notas de Antonio Muro Orejón. Anuario de Estudios Americanos, tomo XIV.
- NAVARRO GARCÍA, L (1959): “*Intendencias en Indias*”, Escuela de Estudios Hispano-Americanos de Sevilla, Sevilla,1959.
- SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, J. (2000):“*Instituciones político administrativas de la América Hispánica (1492-1810)*”, Universidad Complutense, facultad de Derecho, Tomo 1º, Madrid,2000.

## CITIES IN COMPETITION

- SCOTT, W.R. (1985): "Environments organization: net, cultural and historical elements", *Organizational environments: ritual and rationality*, Meyer and Scott (Editors), Sage Publications Inc., Beverly Hills, 3ª edición, pp.155-175.
- SCOTT, W.R. (2001): "*Institutions and organizations*", segunda edición, Sage Publications, California.
- SCOTT, W.R., MEYER, J.W. (1985): "The organization of societal sectors", *Organizational environments: ritual and rationality*, Meyer and Scott (Editors), Sage Publications Inc., Beverly Hills, 3ª edición, pp.129-153.
- UNIVERSITY OF NORTH CAROLINA AL CHAPEL HILL, (2003): web , última consulta 2003.
- ZUCKER, L.G. (1977): "The role of institutionalization in cultural persistence", *American Sociological Review*, vol.42, octubre, pp.726-743.