

EL FUNCIONAMIENTO DE LAS CAJAS REALES EN INDIAS DESDE LA PERSPECTIVA DE UNA GOBERNACIÓN MARGINAL ¹

M.^a JOSÉ NESTARES PLEGUEZUELO

RESUMEN

Se analiza el funcionamiento general del sistema hacendístico indiano a través de sus Cajas Reales. Se profundiza en sus características, la burocracia fiscal, los métodos de contabilidad, los sistemas de control y se concluye con una visión general del costo que suponía para la Corona española el mantenimiento de ciertas administraciones cuyos gastos eran muy superiores a sus ingresos.

SUMMARY

An analysis of the Indian Hacienda Tax system administrated by the "Cajas Reales" (Royal Tills). From the study of its characteristics: treasury bureaucracy, contability methods and ways of controlling, to the general overall view of the price that the spanish crown had to pay to maintain certain administration boards whose spendings were superior to the revenues.

Para la Corona española, la Real Hacienda indiana gozaba de un interés especial por diversos motivos. Constituía una importante base de apoyo en el proceso de conquista y posterior asentamiento pues, junto a otros muchos aspectos, mantenía económicamente el aparato administrativo de cada nuevo territorio. En segundo lugar permitía costear la defensa de esas mismas provincias ultramarinas frente a las cada vez más insistentes intromisiones extranjeras. Y, en último término, originaba unos excedentes que la metrópoli utilizaba para mantener su política europea.

Para el buen funcionamiento del aparato hacendístico indiano la Corona organizó un sistema de poder centralizado en la misma metrópoli y des-

1. La información que se ofrece en el presente artículo procede de la investigación realizada sobre la Caja Real de Cumaná en el Archivo General de Indias, tema de nuestra tesis, y ha sido completada con las publicaciones existentes sobre otras Cajas Reales. Por lo tanto, y debido a que gran parte de esta información procede del análisis general de la documentación, sólo será citada cuando se detallen hechos puntuales.

membrado en cada una de las demarcaciones indianas. La dirección suprema se concentraba en el *Consejo de Indias*. Este organismo tenía, básicamente, dos funciones: velar por el buen funcionamiento del aparato administrativo, es decir de las Cajas Reales, y fiscalizar la actuación de los oficiales reales a través de sus cuentas, actuación para la cual tuvo que ser creada en el seno del mismo Consejo una Contaduría Mayor. Por debajo del Consejo hubo otros dos organismos con atribuciones fiscales: la Casa de Contratación de Sevilla y el Consejo de Real Hacienda, pero con un alcance tan limitado en el tiempo que no van a ser analizados en este estudio.

En el Nuevo Continente la administración de la Real Hacienda descansaba en las llamadas *Cajas Reales*. El sistema había sido exportado a las Indias desde la metrópoli, aunque en los nuevos territorios, al instalarse *ex novo*, adoptaron unos caracteres más racionales. Estas delegaciones se fueron fundando conforme se organizaba el territorio tras la conquista, totalizando a lo largo del período colonial una cifra cercana a las 150. En un primer momento sólo se crearon en las zonas con suficiente entidad como para que su mantenimiento no resultase gravoso. De esta forma, la mayor parte se establecieron en puntos de importancia comercial, minera, militar o poblacional. Pero, conforme crecía el deseo de la Corona de consolidar su presencia en Indias, las Cajas dejaron de ser únicamente una fuente de ingresos, para pasar a ser un pilar de la dominación. Por ello, en una segunda fase se fundaron tesorerías en lugares marginales, aun en los casos en que supusieran una carga para el Imperio. En las situaciones en las que no fuese realmente rentable ni necesario, la opción fue fundar “subalternas”, es decir dependientes de otra².

Las Cajas indianas se crearon con un principio de homogeneidad y autonomía —dependían directamente del Consejo de Indias, y en último extremo del Monarca— pero conforme avanzó el período colonial tendieron a mostrar ciertas peculiaridades y se hizo necesaria la distinción de categorías. Las más importantes —como la de México³ o Lima⁴— cuyos balances anuales presentaban superávit, se distinguieron como Cajas Ma-

2. TE PASKE, J. J.: *La Real Hacienda de Nueva España: La Real Caja de México (1576-1816)*, México, 1976, p. vii. Este autor también tiene un trabajo sobre las Cajas Reales del Perú en: *Royal Treasuries of the Spanish Empire in America*. Durham, North California, 1982.

3. Sobre la Caja de México ver los estudios clásicos de FONSECA, Fabián de y URRUTIA, Carlos de: *Historia general de la Real Hacienda de Nueva España*. México, 1978. MANIAU, J.: *Compendio de la Historia de la Real Hacienda de Nueva España, escrita en el año 1794*. Reproducida por Juan Nepomuceno Rodríguez de San Miguel, Pandectas Hispano-Mexicanas, o sea, Código General comprensivo de las leyes generales, útiles y vivas de las 7 Partidas, REcopilación Novísima, ... hasta el año de 1820. México,

trices o Principales y las menores, normalmente con gran déficit, fueron tratadas como Sufragáneas o Subordinadas de las primeras, ya que dependían de aquéllas no sólo en cuanto a su organización y rendición de cuentas, sino también porque recibían subvenciones de ellas. Había Cajas que podían funcionar con ambas categorías ya que cabía la posibilidad de ser subordinada por cuestiones económicas respecto de una superior, pero, a la vez, tener otras subalternas por razones administrativas.

Como ejemplo de Caja menor o Sufragánea podemos citar la de Cumaná, cabecera de la gobernación de Nueva Andalucía, en el oriente de Venezuela. Ésta recibió ayuda durante el siglo XVII de las de Perú y Caracas y en el siglo siguiente de las de México y Caracas. También es posible utilizar este caso para el estudio de nuevas subordinaciones pues esta Tesorería tenía, a su vez, otras delegaciones para poder administrar un territorio demasiado grande para la capacidad de unos oficiales reales residentes en la capital. De esta forma se creó la Caja de Nueva Barcelona y, más tarde, se le añadió la de la isla Margarita que anteriormente había funcionado como Principal.

I. REFORMAS EN LA ORGANIZACIÓN DE LAS CAJAS REALES DURANTE EL PERÍODO COLONIAL

En el estudio de la administración hacendística indiana a través de sus Cajas Reales se pueden distinguir tres períodos. El primero comenzó con la expedición de la Real Cédula de 1531 que suponía el punto de partida para su organización en Indias; el segundo con la creación de los Tribunales de Cuentas, tras las Ordenanzas de 1554; y el tercero con la instauración de las distintas intendencias⁵.

En el documento de 1531 se recogieron las normas básicas de organización y, aunque algunas de estas pautas fueron modificadas algunos años después, en lo esencial, marcó la base de su estructura y funcionamiento.

Con posterioridad a la creación de los Tribunales de Cuentas se dictaron tal cantidad de leyes relativas al ordenamiento fiscal que se hizo de la normativa hacendística un complejo y enredado sistema legal. Algunas de estas pautas eran generales, pero la mayoría se fijaban para regiones y

1852. LIRA GONZÁLEZ, A.: "Aspecto fiscal de la Nueva España en la segunda mitad del siglo XVIII". Revista *Historia Mexicana*, XVII, num. 3. México, 1968.

4. Sobre la de Perú están los de TE PASKE ya citados.

5. Ver SANCHEZ BELLA, Ismael: *La organización financiera de las Indias. Siglo XVI*, Sevilla, 1968, p. 6 y ARELLANO MORENO, Antonio: *Orígenes de la economía venezolana*, Caracas, 1982, pp. 286 y ss.

situaciones concretas, muchas veces contradiciendo preceptos vigentes. La inexistencia de una preceptiva clara, ordenada y única, fue una de las causas del desorden y la desidia que caracterizaron el comportamiento de algunos oficiales reales, incapaces de conocer todas las instrucciones existentes sobre su propia Caja.

Entre las reformas generales de mayor trascendencia adoptadas en este período podemos señalar la aparición de los tenientes de oficiales (1555), la eliminación de dos de los cuatro oficiales reales: el factor y veedor, quedando únicamente los de contador y tesorero, y la incorporación del gobernador a la administración de Real Hacienda, con la consiguiente aparición de los primeros roces entre éste y los oficiales.

La situación de anarquía fiscal ocasionada por tantas enmiendas y nuevas resoluciones obligó en la segunda mitad del siglo XVIII a la adopción de una gran reforma que unificara por un lado, reactivara por otro y reformara, por último, la organización hacendística indiana. El sistema de Intendencias de Ejército y Real Hacienda, creadas primero en la Península se fueron instaurando paulatinamente en Indias a partir de 1764. Primero se intentó en La Habana, en 1776 en Venezuela, en 1782 en Buenos Aires, en 1786 en Nueva España, con la particularidad de que cada nueva Instrucción tenía valor sobre las ya existentes en otros lugares. De hecho, la dictada en 1803 ya tuvo un carácter general.

Las principales medidas adoptadas con el nuevo sistema significaban la reducción de los gobernadores a un segundo plano en materia fiscal, como subdelegados del Intendente; la sustitución de los “oficiales reales” por “ministros reales”, que no significaba un sencillo cambio de nombre sino, lo que era más importante, una redefinición de sus atribuciones, y una merma del poder que habían gozado; y, sobre todo, una reordenación y unificación de la normativa fiscal.

II. EMPLEADOS PÚBLICOS AL SERVICIO DE UNA CAJA REAL

Al frente de cada una de las demarcaciones fiscales la Corona designaba unos oficiales reales. Sobre ellos depositaba la responsabilidad de los caudales públicos que se manejasen en esa Caja⁶ aunque, como contrapartida, tuviera que establecer un riguroso control. El oficio era de designación real y se obtenía de forma vitalicia. Cuando alguna plaza no estaba ocupada, otras autoridades podían nombrar sustitutos pero sólo de forma interina y pagando únicamente el 50% del sueldo.

6. Ver también el artículo de ARMAS MEDINA, Fernando: “Los oficiales de la Real Hacienda en las Indias”. *Revista de Historia*, núm. 16, Caracas, mayo 1963, pp. 11-34.

El número de oficiales reales al frente de cada departamento había sido de cuatro en un principio: contador, tesorero, factor y veedor, pero quedó reducido a dos, subsistiendo los dos primeros cargos⁷. Entre estos ministros no existía prelación jerárquica. Al principio pudo haberla por parte del tesorero y contador respecto al factor y veedor, pero una vez suprimidos éstos, aquéllos conservaron iguales responsabilidades y prerrogativas.

Sus obligaciones y derechos estaban perfectamente reglamentados. Su principal deber era respetar la legislación vigente así como ejercer responsable y dignamente su oficio. Debían asistir a las Juntas de Hacienda, personarse tanto en los puertos para la evaluación de mercancías y cobro de derechos reales, como en las Cajas Subordinadas para tomar las cuentas, llevar los libros de contabilidad prescritos, y enviar a España, en el tiempo señalado, un tanteo de cuentas. Pero sus funciones no eran exclusivamente fiscales. No se limitaban a la recogida y distribución de caudales. Tenían otras como la inspección de barcos, velar por la desaparición del contrabando e, incluso, “vigilar” al gobernador.

La actividad diaria y las horas de asistencia también estaban sujetas a unas normas precisas, en función de cada administración pero, de forma general, había unos días para pagos, otros para recaudaciones o para transformación de géneros en dinero corriente.⁸ Con respecto al horario, dependía de la importancia de la Caja. En Caracas, según Limonta, el trabajo debía ser diario, tanto por la mañana como por la tarde. Las horas de estancia en ella fueron primitivamente tres por la mañana y tres por la tarde, pero posteriormente la jomada se flexibilizó reduciéndose a dos en las tareas matutinas y quedando las vespertinas a aquellas que asignasen los presidentes.

La responsabilidad de los dos oficiales era conjunta pero cada uno tenía su función específica. El contador estaba al frente de la parcela administrativa: recaudaba y distribuía las rentas, llevaba las cuentas y certificaba transferencias. El tesorero por su parte tenía la custodia material de los caudales: realizaba los pagos y recogía la recaudación para meterla en el arca.

Frente a estas obligaciones, los oficiales reales también gozaron de una serie de derechos, siendo los principales los derivados del poder que le daba su prestigio, el salario y la inamovilidad del oficio (salvo condena). El conjunto de estos derechos y obligaciones les confirió un gran poder político, económico-fiscal y judicial, especialmente en los territorios de

7. El de veedor fue suprimido en 1531 para la provincia de Venezuela y en 1549 y 1573 se hizo extensivo para el resto de las provincias. Finalmente también se eliminó el de factor.

8. TE PASKE, J. J.: *La Real Hacienda* ..., p. ix.

mediana y pequeña importancia. De hecho eran, junto al gobernador, las principales figuras al frente de la gobernación, llegando a disfrutar de esta gran autoridad hasta la creación de los intendentes, ya que a partir de estos nombramientos su poder se vio ciertamente mermado.

Aunque la responsabilidad de la Caja recaía exclusivamente sobre los oficiales reales, la Real Hacienda contaba con otra serie de empleados con funciones parcial o totalmente fiscales que por un lado fiscalizaban la actuación de los oficiales y por otro los ayudaban.

Por encima de los oficiales existían algunos altos cargos de gobierno o justicia con funciones hacendísticas. El virrey, por ejemplo, tenía facultad para exigir caudales en caso de necesidad; poseía sobre ellos funciones legislativas, fiscalizadoras y administrativas; podía modificar el número, situación y composición de las Cajas e, incluso, nombrar oficiales provisionalmente⁹. En los lugares donde sólo hubiese un gobernador, a éste le correspondían las atribuciones mencionadas para los virreyes. Con el sistema de intendencias el Intendente General se convirtió en la máxima autoridad fiscal, seguido por los fiscales de Real Hacienda, los empleados del Tribunal de Cuentas y finalmente por los gobernadores, que se convirtieron en subdelegados del primero.

Las Audiencias fueron tradicionalmente los órganos fiscalizadores de la actuación de los oficiales reales. Vigilaban el exacto cumplimiento de las instrucciones y ordenanzas dadas, y les tomaban las cuentas. Pero, con el tiempo, las Audiencias fueron sustituidas por la acción de los contadores mayores. Junto a ellos, los corregidores y los alcaldes ordinarios tuvieron también, dentro de su distrito, alguna intervención en Hacienda, especialmente como recaudadores.

Para ayudar a los oficiales reales, en las contadurías y tesorerías de cierta importancia existieron empleados de distinta categoría —mayores y de segunda—, para distintos fines —para el libro común, de la factoría o de pluma— y para la administración de determinadas rentas, como era el caso de los receptores de alcabalas, los de penas de cámara, los administradores de rentas o los escribanos mayores de rentas. Sin embargo, en las Cajas de menor entidad, al ser innecesario un gran número de empleados, los deberes se concentraban en unos pocos funcionarios. Además, cuando el territorio era demasiado grande para administrarlo personalmente, los mismos oficiales nombraban unos tenientes de oficial real, que dependían enteramente de los primeros, hasta el punto de recogerles las fianzas y asumir enteramente la responsabilidad de sus actuaciones.

De forma general, la Intendencia trajo importantes cambios en materia burocrática, destacando el replanteamiento de la figura del funcionario real.

9. SÁNCHEZ BELLA, I.: *La organización* pp. 119-120.

En adelante, los relacionados con la Real Hacienda tuvieron que abandonar cualquier otro cargo o función que no estuviera relacionado estrictamente con su empleo y limitar sus funciones a las puramente fiscales. Como contrapartida, la Corona les fijó un sueldo y les señaló estrictamente sus atribuciones.

También se reformó la estructura de la Caja y, en parte, las funciones de sus empleados: en adelante funcionarían una “Administración General”, con un administrador general al frente para cuidar de las rentas, derechos o contribuciones; una “Contaduría General”, al cargo de un contador principal, para la cuenta y razón de todos los ramos; y una “Tesorería Principal” con un tesorero general. Estos tres cargos, al menos en las Cajas menores, se repartirían entre los antiguos contador y tesorero, quedando el primero con los dos primeros cargos y el segundo con el tercero. Además, para los asuntos de defensa se nombraría por contador principal a uno de los dos. Por último, se designarían unos administradores particulares para las rentas que así lo necesitaran, junto a una serie de oficiales dependientes de los contadores y tesoreros para las Cajas Subalternas.

III. CONTABILIDAD POR PARTIDA SIMPLE Y POR PARTIDA DOBLE: MÉTODO Y LIBROS DE APOYO

Durante el período colonial se llevaron dos métodos de contabilidad: hasta 1785 la “Partida Simple” y desde esa fecha, aunque con algún breve paréntesis en el que se volvió al sistema anterior, la “Partida Doble”.

Las cuentas llevadas bajo el sistema de contabilidad simple o de “cargo y data” constaban de tres apartados: el *cargo*, la *data* y el *alcance*. El primero era la relación de todas las cantidades ingresadas. Los oficiales reales las daban de alta bajo el *ramo* al que pertenecían. Para ello tenían que abrir cuentas de tantos ramos o renglones como conceptos distintos de recaudación existían. Así por ejemplo, si se trataba del pago del derecho de entrada de barcos en el puerto, se recogía en el ramo de *almojarifazgos*. Todas las cuentas de estos ramos formaban la totalidad del cargo. Aunque según Canga Argüelles los oficiales reales también debían anotar las cantidades que por alguna razón no se habían cobrado, las entregadas como fiadas y las pagadas sin expreso permiso real¹⁰, nosotros sólo hemos

10. SANTOS MARTÍNEZ, Pedro: “Reforma a la contabilidad colonial en el siglo XVIII (El Método de Partida Doble)”, *Anuario de Estudios Americanos*, XVII, Sevilla, 1960, pp. 525-536 (p. 527). RODRÍGUEZ CAMPOS, Manuel: “Los métodos contables coloniales en comparación con los procedimientos modernos (Contabilidad por partida

encontrado asientos de lo realmente recaudado. La frase de “hacerse cargo”, que se repite insistentemente en el encabezamiento de todos y cada uno de los asientos, y que da nombre a la cuenta de ingresos, provenía del hecho de que el contador se hacía responsable, es decir tomaba a su cuidado, la cantidad recaudada.

Como contrapartida, la data era la relación o memoria de los egresos efectuados y también se recogían en ramos, aunque cada uno de los renglones de la data, por ejemplo el *salario de ministros*, respondía al destino de la cantidad que se abonaba. Por lo demás, los empleados reales no podían efectuar pagos cuyo concepto no hubiese sido previsto en las diferentes órdenes reales.

Al cerrar la cuenta a finales de año, con la cantidad en metálico existente en las arcas se formaba una tercera cuenta, llamada *residuo y alcance* que, como las dos anteriores, se presentaba en forma de ramos, similares a los del cargo, pues en el sumario de la misma se tenía en cuenta de qué ramos procedía el residuo. Estos sobrantes debían ser remitidos desde las Cajas menores a las principales y de éstas a la metrópoli aunque, en algunos casos, especialmente en áreas deficitarias, estas cantidades permanecían en la Caja acumulándose para el año siguiente, como ocurría en la de Cumaná.

Como una sencilla operación matemática, el total del cargo debía coincidir con la suma de la data y los alcances. De no ser así, se formaba contra los responsables lo que también se llamaba *alcance*, que no era sino la cantidad *en que habían sido alcanzados*. Esta cuantía debía ser reembolsada a la Real Hacienda en la cuenta del año siguiente, a través del ramo *resultas de cuentas*.

Para poder llevar a cabo este sistema de contabilidad la legislación exigía llevar unos libros en los que se iban anotando diariamente las entradas y salidas de dinero. En primer lugar se obligaba a llevar un *libro borrador* en el que se iban anotando todos los movimientos de caudales, ya fuesen entradas o salidas, siguiendo un orden temporal. El hecho de que Arcila Farias (historiador actual) no mencione este libro, y Limonta (contador que vivió entre los siglos XVIII-XIX) sí, nos hace pensar que éstos se utilizaron pero que, una vez finalizada la cuenta, eran eliminados y, por tanto, no han llegado hasta nosotros. También es posible que sólo se llevase en los últimos, años de la colonia.

A partir del libro borrador, cada oficial real debía llevar su propio *libro particular*. En él asentarían las mismas partidas de cargo y data, reduciéndose su función a la de poder comprobar al final de la cuenta que los

distintos libros particulares coincidían entre sí. Era entonces cuando la cuenta se pasaba al *libro común y general*. La existencia de diferencias entre los libros particulares podía ser señal de negligencia o de inmoralidad. El sistema de confrontaciones fue de gran utilidad como mecanismo de control, manteniéndose en vigor hasta finales del siglo XVIII, es decir hasta el establecimiento de la partida doble¹¹. Además, se les exigía llevar otro volumen, titulado *libro de acuerdos*, para recoger todos los asuntos tocantes al Erario Real que los oficiales acordaren.

Para asentar los cobros y pagos se dividían los libros en dos mitades, una para el cargo y otra para la data, dejando aproximadamente el mismo número de folios para cada una. Los nombres de los distintos ramos encabezaban las páginas y debajo de ellos se iban anotando los asientos correspondientes. En todas las partidas debía hacerse referencia puntual a las personas, cantidades, mercancías, días y otras circunstancias. El libro de acuerdos, el común y general, más los particulares, permanecían en la provincia o gobernación. Los dos primeros en el arca de la Tesorería, y los segundos en poder separadamente de los funcionarios reales. Para las revisiones se hacían traslados o copias de los originales, ya que tanto los naufragios como el apresamiento de las naves por enemigos y piratas eran sucesos frecuentes.

Escobedo menciona la obligatoriedad de llevar cuatro libros, según las Ordenanzas de 1605¹²: libro de acuerdo, de memoria, de recetas y de alcances, más otro en el que se anotase con claridad y distinción los diversos ramos de Hacienda. Nosotros pensamos que éstos deben ser, con pocas variaciones, los mismos ya descritos pero con diferentes nombres.

A partir de 1786 se modificó en Indias el sistema de contabilidad de partida simple por el de partida doble, método similar al actual del debe y el haber. Además, con el nuevo sistema, los libros de contabilidad quedaron reducidos a tres: *manual*, *mayor* y de *caja*. La razón se basaba en la inutilidad de mantener el borrador, el común y general más los dos particulares, ya que todos debían ser iguales entre sí. De esta forma, en adelante la recaudación se recogería en los tres nuevos. En el *manual* se asentarían todas las partidas por orden temporal de ingreso o egreso (similar al antiguo borrador). En el *mayor* lo harían por orden alfabético, dependiendo del ramo al que pertenecieran (comparable a los particulares y el común), y en el de *caja* se registrarían los movimientos de caudales.

Este nuevo método se estableció en torno a 1786. Se prohibió después

11. ARCILA FARIAS, E.: *El primer libro de la Hacienda Pública colonial de Venezuela, 1529-1538*. Caracas, 1983, p. 17.

12. ESCOBEDO, R.: *Control fiscal en el virreinato peruano. El Tribunal de Cuentas*, Madrid, 1986.

por Real Orden de 25-10-1787, restableciéndose el antiguo sistema de cargo y data pero, ante la solicitud de los mismos ministros de Real Hacienda, que habían quedado satisfechos con la nueva contabilidad, la Junta Superior, por Decreto de 18-9-1789 concedió la continuación de la partida doble. De esta forma el nuevo método fue aprobado tácitamente por otro de 19-5-1794, y Real Orden de 18-7-1804¹³.

IV. LA PRESENTACIÓN DE LAS CUENTAS PARA REVISIÓN

Para confeccionar el balance de final de año, los funcionarios de la Caja debían contrastar sus respectivos libros y elaborar una *Relación Jurada* de los caudales ingresados y egresados durante todo el año, así como los que restaron a final del mismo. De cada período los oficiales realizaban varias relaciones porque, en realidad, llevaban la contabilidad de diversas cuentas. La más importante era la *General*, en la que entraba casi la totalidad de los ramos de Real Hacienda; pero, además, como solían tener obligación de llevar cuentas separadas, presentaban una *separada* por cada uno de los ramos que administrasen de esta forma. En Cumaná todos los ramos pertenecían a la cuenta común, excepto los de *situados*, *depósitos de particulares*, *salario del Protector de Indios*, y esporádicamente *montepíos*. Por tanto, no era una, sino varias las relaciones juradas. Estos balances, cuyas hojas debían estar enumeradas (según la Real Instrucción de 1731), se presentaban en papel agujereado (con un orificio en la parte superior izquierda), formando cuadernillos que se unían a través de la perforación por un lazo. Además, en la Tesorería de Cumaná cada una de las relaciones constaba de tres partes, ya que junto al cargo y la data, se presentaba también la cuenta de los residuos y alcances.

Según lo observado en las cuentas de la Tesorería de Cumaná en el Archivo de Indias, hasta 1746 las relaciones no se realizaron con una estructura clara pero con el nuevo ordenamiento de 1747 podemos ya distinguir las siguientes partes:

a) una *Cuenta General*, que incluía todos los ramos de los que no se tenía que llevar contabilidad separada. La descripción de cada ramo comenzaba en un nuevo folio. Se distinguían a su vez los ingresos pertenecientes a la *Masa Común*, es decir destinados a gastos ordinarios y

13. Los datos proceden de la Intendencia de Caracas, pero creemos que son válidos para todas las Indias. Sobre este asunto ver LIMONTA, J.: *Libro de pp.* 24-25.

extraordinarios de la gobernación, y los que tenían una *Data Separada*, de los que los oficiales no podían disponer porque estaban destinados a fines específicos.

b) tantas *Cuentas Separadas* como ramos existiesen con contabilidad aparte, y que se presentaban en folio nuevo, con nueva numeración, y formando un cuadernillo independiente.

A su vez, en la Relación de la Cuenta General, a partir de la citada fecha, podemos encontrar las siguientes secciones:

1) un *Resumen por menor del cargo*, que consistía en una prolija descripción de cada una de las entradas producidas en los distintos ramos. Cada uno de estos últimos estrenaba un folio nuevo, llevando en la parte superior el nombre del ramo o derecho que se detallaba.

2) un *Sumario del cargo*, en folio distinto, y a continuación del resumen anterior, donde se insertaba una lista con los nombres de cada ramo, y el total recaudado. La suma de todos ellos constituía el cargo anual.

3) un *Resumen por menor de la data*. Se procedía de forma idéntica al cargo.

4) un *Sumario de la data*. Igual que el del cargo.

5) un *Resumen por mayor del cargo y data*. Era en realidad, una pequeña cuenta, también en página distinta, en la que al cargo total se le restaba la data, siendo la cantidad resultante el residuo y alcance.

6) y un *Resumen general de alcances*, que venía a ser un desglose por ramos de la cantidad obtenida en el resumen anterior como residuo y alcance.

Las Cuentas Separadas sólo tenían tres partes: la descripción del cargo, la de la data, y el Resumen por mayor del cargo y data, con el alcance obtenido.

La forma de presentar estas Relaciones Juradas se vio algo alterada tras la instauración de la Intendencia, ya que desaparecieron las Cuentas Separadas, dejando paso a una única Cuenta General. Además, ésta debería remitirse desde los dos nuevos organismos: la Administración General y la Tesorería Principal¹⁴.

14. Se hicieron otras muchas novedades, pues había que presentar cuentas ante el intendente de forma mensual y semestral, pero para mayor información ver la Real Instrucción de Intendentes de 1776: *Legislación Real sobre Hacienda para las Provincias Coloniales Venezolanas (Antecedentes de la legislación fiscal de la República de Venezuela)*. Caracas, 1954-55.

Los balances de los oficiales eran examinados anualmente, en primer lugar, por el juez comisionado o contador subdelegado. Este investigaba si eran exactos o no sus resultados y, de no ser iguales las conclusiones del inspector con las de los oficiales, la diferencia entre ambas cantidades constituía el alcance contra los funcionarios de la Caja, quedando obligados a abonarlo (y no a recuperarlo, ya que normalmente se equivocaban a favor suyo) en la cuenta del año siguiente¹⁵.

Finalizada la inspección, los oficiales reales presentaban ante el Tribunal de Cuentas sus Relaciones Juradas por duplicado y en papel agujereado junto a la “Revista y Aprobación” del comisionado. El Tribunal se quedaba con los originales y enviaba la copia al Consejo de Indias, para ser revisado en éste último por su Contaduría. Sólo en casos de dilación justificada los oficiales reales podían enviar una copia directamente a la metrópoli.

Con anterioridad a la creación de los Tribunales de Cuentas (los de Lima, Santa Fe y México se crearon en 1605), los balances se enviaban a las Audiencias. De todas formas, por diversas circunstancias —entre ellas la lejanía—, algunas Cajas continuaron haciéndolo ante estas últimas. Así ocurrió con gran parte de las Cajas del Caribe (Española, Puerto Rico, Margarita, Cuba, Venezuela y Cumaná). Poco después, se nombraron unos contadores mayores que se desplazarían a la propia Caja para tomarles las cuentas. Para ello, el contador mayor recibía una Real Instrucción muy detallada, en la que se le daban las normas para tomar las cuentas a los oficiales reales de determinadas Cajas. Por ejemplo, el 28-7-1740 se dio una Real Instrucción al contador mayor don Juan Francisco Soriano y Durán, para tomar las de la Costa de la Tierra Firme, Provincias de Venezuela, Santa Marta, el Espíritu Santo de la Grita, Cumaná y Cumanagoto, Margarita y Santo Tomé de la Guayana, y el 27-4-1755 se dio otra al contador mayor don Silvestre García en los mismos términos que la anterior¹⁶.

V. LA DEBILIDAD DE LOS MECANISMOS DE CONTROL

Para la vida provincial de América, sobre todo en las gobernaciones de mediana y pequeña consideración, las máximas autoridades fueron el gover-

15. Ver LÓPEZ CANTOS, Ángel: *Historia de Puerto Rico (1650-1700)*, Sevilla, 1975, pp. 81-82.

16. Ambas Instrucciones se encuentran en el AGI, Caracas, 467.

nador y los oficiales reales. La Corona era muy consciente de ello, y por eso no sólo los vigiló estrechamente, sino que los hizo jugar como figuras de “contrapeso”. Pretendió que ambos funcionarios se fiscalizasen mutuamente, frenando de esta manera las posibles extralimitaciones de unos y de otros. De hecho, las fuentes documentales están repletas de numerosos pleitos, quejas, informes secretos, disputas, etc., promovidos por estas dos autoridades.

Pero, al margen de esta vigilancia que ejercía el gobernador, la Corona tenía en su mano otros muchos mecanismos para evitar el fraude de los responsables de las finanzas públicas. Este control se llevaba a cabo en tres situaciones diferentes: antes de que éstos ocuparan su empleo, durante su desempeño, y al finalizar el mismo.

La primera medida se centraba en la selección del candidato. El Consejo de Indias proponía al Rey personas que ofreciesen garantías, sobre todo de carácter moral y técnico, que no estuviesen emparentadas con la autoridad gubernativa del territorio y, preferentemente, que tuviesen acreditada una buena carrera de servicios a la Corona. Suprimiendo la venta de este tipo de oficios¹⁷, se pretendía evitar la corrupción de los que hubiesen accedido a él por mero interés pecuniario. El hecho de que los aspirantes al puesto ofreciesen ciertas cantidades a la Corona no determinaba el nombramiento¹⁸. Además, la toma de posesión del oficial estaba supeditada a un juramento mediante el cual no sólo se comprometían firmemente a cumplir su empleo con rectitud, a procurar siempre el incremento de la Real Hacienda y a guardar secreto de sus oficios, sino que presuponía que el oficial conocía a la perfección los deberes y responsabilidades a que se obligaba. Por último, y antes de comenzar a ejercer sus funciones, éste debía entregar una fianza en metálico, ya que con ella tenía asegurada la Corona parte de una posible sanción en caso de cometerse alguna irregularidad. El monto de las fianzas varió con el tiempo, lugar y circunstancias.

Como segunda medida, mientras el oficial desempeñaba sus obligaciones, la Corona tenía prevista una serie de mecanismos que hicieran imposible, o al menos difícil, la corrupción. La primera traba fue dotar al arca o caja donde se guardaban los caudales con una cerradura de dos llaves, una

17. En el caso de Cumaná hemos encontrado algunas excepciones. En 1737, tras permanecer ocupados durante un gran período de tiempo de forma interina, fueron mandados sacar al pregón por expresa Orden Real dirigida al gobernador Carlos de Sucre. Carta enviada al Monarca el 2-1-1737 por el gobernador interino Marqués de San Felipe y Santiago. AGI, Caracas, 541.

18. Ver SÁNCHEZ BELLA, Ismael: *La Organización ...*, p. 130, y LIMONTA, José de: *Libro de la Razón General de la Real Hacienda del Departamento de Caracas*, Caracas, 1988, p. 21 que describen el proceso de elección, confirmación y toma de posesión de los oficiales reales.

distinta para cada oficial, de forma que sólo se pudiera abrir en presencia de ambos. La caja había tenido en sus comienzos tres llaves, pero después se redujo en una. Junto al impedimento físico de las llaves jugaba un papel de inestimable valor el propio sistema de contabilidad más el de los libros particulares de cada oficial, que debían coincidir para poder rendir las cuentas. Estos volúmenes debían estar al día y reflejar todas las entradas y salidas de plata, pues podían ser revisados de forma inesperada en una *visita* o una *inspección*. Efectivamente, cuando la Corona detectaba que alguna Caja no rendía lo suficiente o tenía noticias de que en ella se practicaba algún tipo de corrupción, ponía en marcha el mecanismo de la visita. En Cajas de gran importancia, como la de México, se realizaron a lo largo del XVIII varias de estas pesquisas, algunas de las cuales ha analizado Amalia Gómez Gómez¹⁹.

Pero la rendición de cuentas, primero ante el contador subdelegado del Tribunal de Cuentas y después ante la Contaduría del Consejo de Indias, fue, sin duda, el principal medio de control y sin el cual las anteriores garantías perdían casi toda su eficacia. Las revisiones de cuentas no siempre tuvieron la misma efectividad. Algunas se hacían de forma rutinaria, y aunque la Contaduría después ofrecía algunos reparos, solían ser de poca consideración. Pero también las hubo muy eficaces, como fue la que realizó el contador mayor Ábalos (después Intendente), al revisar las de Cumaná para los años 1767-73, y sobre la que elaboró un informe digno del más escrupuloso reformista del siglo XVIII. Los autos que se produjeron a raíz de la visita, con las numerosas objeciones que opuso a las cuentas, son un valioso ejemplo de los aspectos negativos que encerraban las cuentas y en última instancia el sistema fiscal²⁰.

Entre los mecanismos de control aplicados a posteriori destacaban las multas y condenaciones. Las sanciones eran impuestas cuando en la revisión de las cuentas se encontraban errores de los cuales los oficiales eran claramente culpables. También podían ser castigados por otros motivos en el desempeño de su empleo, pero esto último fue menos corriente. Las penas que se les aplicaron fueron muy diversas, desde la simple multa pecuniaria (era tan usual que formó incluso el ramo de *Resultas de Cuentas*), a la pérdida del oficio y cárcel (en Cumaná se produjeron casos de prisión), e incluso la pena capital.

19. GOMEZ GOMEZ, Amalia: *Visitas de la Real Hacienda novohispana en el reinado de Felipe V (1710-1733)*. Sevilla, 1979.

20. Para otros aspectos de la corrupción en la administración, y en concreto en la Real Hacienda, ver HERNÁNDEZ PALOMO, J. J.: "El 'Estado General de la Real Hacienda' de Perú, Chile y Río de la Plata de Alfonso Rodríguez de Ovalle", *Historiografía y Bibliografía Americanistas*, vol. XII, pp. 3-58, Sevilla, 1978, p. 9, y ss.

A pesar del complejo mecanismo de control para evitar el fraude en el manejo de los caudales públicos, en la práctica, y con mayor incidencia en las zonas marginales, el sistema hizo agua por numerosos puntos. Los abusos y malas costumbres no eran un hecho específico de la Caja de Cumaná pero, posiblemente por ser una zona marginal, lejos de los centros de control fiscal, en ella se llegó a límites poco habituales.

En realidad, la corrupción en la contabilidad tenía una doble vertiente. De un lado el abandono en la organización y el cobro de la Caja Real, del que los oficiales eran totalmente responsables, al menos de forma pasiva, y de otro, el llevar a efecto actos prohibidos de forma expresa. La desidia con que afrontaban el cumplimiento de su deber era más grave en las zonas de mayor pobreza. De otra forma no puede explicarse, por ejemplo, que el Derecho Real de Alcabala, establecido en los primeros años de la colonización, no empezara a cobrarse en Cumaná hasta los años veinte del siglo XVIII y que a mitad de la misma centuria tuvieran todavía una recaudación tan escasa que hicieran exclamar al gobernador que era “mas excesibo lo que se deja de recaudar, que lo que se recauda”²¹. En otras ocasiones los oficiales no cumplieron fielmente su deber porque se extralimitaron en sus funciones. Así por ejemplo, aunque se les vedaba expresamente la participación en cualquier tipo de negocio, o cargo de gobierno, se les tuvieron que levantar numerosos expedientes por la transgresión de estas prohibiciones.

En ocasiones los oficiales no eran totalmente culpables del incumplimiento de sus deberes. En la práctica, la realización de las múltiples tareas que tenían asignadas era difícil. La cantidad de trabajo bajo su responsabilidad y otros muchos inconvenientes podían impedir realizar los desplazamientos oportunos. Por otro lado, teniendo en cuenta que los oficios se recibían de por vida, es lógico pensar que las enfermedades, y más tarde la misma vejez, no permitieran al oficial cumplir fielmente toda su labor. Fue éste el principal motivo que hizo necesaria la creación de los tenientes de oficial real.

Pero, más allá de la responsabilidad de los oficiales reales, los contadores mayores también tuvieron la suya, por no haber examinado con mayor cuidado, y haber criticado más oportunamente lo que las cuentas dejaban entrever. Gran parte de las conclusiones de estos funcionarios solían ser bastante vagas, hasta el punto de que, incluso la Contaduría, llegaba a señalar una serie de “reparos” que el contador había pasado previamente por alto.

21. Carta del Gobernador de Cumaná, de 4-1-1746. AGI, Santo Domingo, 638.

VI. *EL SISTEMA DE COMPENSACIONES ENTRE CAJAS REALES Y LA AUTOSUFICIENCIA FINANCIERA INDIANA*

Analizada la organización interna de las Cajas creemos de gran utilidad hacer un breve análisis sobre el funcionamiento general de sistema de Cajas Reales en el régimen hacendístico indiano.

Las administraciones fiscales indianas habían sido creadas con un principio de uniformidad y autonomía entre ellas, y dependientes únicamente del poder central. Cada administración debía gestionar sus ingresos, abonar los gastos y enviar los excedentes a la metrópoli. Sin embargo, en la práctica, hubo muchas tesorerías que no alcanzaron a cubrir sus gastos con los ingresos, convirtiéndose desde época muy temprana en demarcaciones deficitarias. Las causas podían ser muy complejas. Normalmente se unía una baja recaudación a unas obligaciones excesivas. La falta de ingresos se podía deber, al margen de una mala administración, a la pobreza del territorio, a la inexistencia de minas, al despoblamiento, a la falta de agricultura o a las dificultades del comercio, y la importancia del gasto a una política de tipo misional o a la necesidad de mantener alguna guarnición militar. Normalmente solían unirse ambos factores —bajo ingreso y alto gasto— en zonas marginales, de frontera y con cierto valor estratégico.

La Corona, por la importancia que veía en la conservación de estos territorios, optó por ayudar a las deficitarias con los excedentes de las de mayor productividad. De esta forma, una Cajas se apoyaban en otras y aunque esto suponía que las remesas hacia la metrópoli disminuyeran, al menos se conseguía que las Indias fueran autosuficientes. Por tanto, los trasvases de excedentes entre Cajas Reales para compensar las insuficiencias de algunas se mostró como un sistema válido para poder defender, poblar y evangelizar las zonas marginales del Imperio.