



**Working paper series**

---

**WP BSAD 09.03**

**La implantación del sistema de intendencias en Indias: especial  
referencia a la Ordenanza para el Río de la Plata  
(*Spanish*)**

Manuela Domínguez Orta

([mdomort@upo.es](mailto:mdomort@upo.es))

Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

Department of Business Administration



**DEPARTMENT OF BUSINESS ADMINISTRATION**

---

***LA IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA DE INTENDENCIAS EN INDIAS:  
ESPECIAL REFERENCIA A LA ORDENANZA PARA EL RÍO DE LA  
PLATA***

**September 2009**

Manuela Domínguez Orta  
Department of Business Administration  
Universidad Pablo de Olavide  
Carretera de Utrera, km. 1  
41013 Seville (Spain)  
Phone: + 34 954 977 919, Fax: +34 954 348 353

**Abstract**

---

El presente estudio se contextualiza en la segunda mitad del siglo XVIII. Siglo caracterizado por el cambio dinástico de los Austrias a los Borbones, el pensamiento ilustrado y la corriente reformista guiada por la racionalización de la administración. En este escenario reformador, destacó la creación del sistema de intendencias, con el que se pretendió incrementar el control y gestión de las Colonias desde la Metrópoli. La mayoría de los estudios sobre intendencias en indianas han sido elaborados desde una perspectiva histórica o jurídica. Sin embargo, se ha estudiado poco sobre las implicaciones del sistema en la organización económica y en la Real Hacienda. Por ello, el presente trabajo pretende ampliar los conocimientos en este ámbito para el caso del Río de la Plata. Tomando como referencia la Ordenanza para este territorio, se pone de manifiesto cómo las intendencias influyeron en la administración de la Hacienda, especialmente a través de su organización. Este sistema proporcionó una estructura jerarquizada que especificó los diferentes grados intencionales, facilitó la identificación de funciones y responsabilidades de los ministros al frente de ellos, y clarificó el flujo de información de cada nivel con el inmediatamente superior e inferior.

---

**Keywords:** Sistema de Intendencias; Indias; Hacienda

**Agradecimientos**

La autora agradece el apoyo financiero recibido de los proyectos “La contabilidad como práctica social e institucional: Análisis pasados y presentes (ECO2008-06052)” y “Andalucía, cruce de culturas: una visión desde la contabilidad (SEJ-4129)”. También agradece los comentarios y sugerencias de los revisores del trabajo.

## LA IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA DE INTENDENCIAS EN INDIAS: ESPECIAL REFERENCIA A LA ORDENANZA PARA EL RÍO DE LA PLATA

### 1. Introducción

Hasta la actualidad el interés de los investigadores sobre las colonias indianas se ha centrado en analizar alguna de sus instituciones, como por ejemplo el Consejo de Indias<sup>1</sup> (Schäfer, 1935 y García, 1998) o las Secretarías de Estado y del Despacho<sup>2</sup> (Barrero, 1984; Escudero, 1969 y 2004; y Gómez, 2004), su legislación (Muro, 1956,1957 y 1989), su gobierno y administración (Sánchez, 1968; y Sánchez-Arcilla, 2000), o su ordenación territorial (Morales, 1988 y Del Vas Mingo, 1999).

También hay trabajos que profundizan en la información contable. Así, destacan los estudios sobre la implantación del método de partida doble (Santos, 1960; González, 1994; y Donoso, 1996, 1997, 1999, 2001, 2003), la tesorería de la Casa de la Contratación<sup>3</sup> (Donoso, 1996), y alguna renta específica como la pólvora (Núñez, 1999) o los estancos (Morazzani de Pérez, 2002).

---

<sup>1</sup> Fue la máxima autoridad en asuntos indianos hasta la creación de las Secretarías de Estado y del Despacho en el siglo XVIII, que asumieron muchas de sus funciones. La fecha de su creación ha sido un tema discutido por diferentes estudiosos, sin embargo y a pesar de la disparidad de opiniones (existen varios ejemplos en García, 1998:16 y 17), todos coinciden en que el Consejo de Indias fue una institución distinta del Consejo de Castilla en 1524.

<sup>2</sup> Estuvieron encabezadas por ministros elegidos personalmente por el monarca, con los que mantuvo comunicación directa, estableciéndose de este modo la Vía reservada. Desde su creación en el siglo XVIII fueron asumieron funciones del Consejo de Indias, relegándolo a un segundo plano.

<sup>3</sup> Primer organismo creado para las Indias en 1503. Se ubicó en Sevilla hasta 1717 que se trasladó a Cádiz donde permaneció hasta su desaparición en 1790. Su función principal fue comercial, aunque a lo largo de su historia asumió otras (Donoso, 1996).

El presente estudio se contextualiza en la segunda mitad del siglo XVIII. Siglo caracterizado por el cambio dinástico de los Austrias a los Borbones en 1700, las ideas ilustradas y la corriente reformista dirigida a racionalizar la administración.

Así, se dieron reformas que afectaron a las comunicaciones, al ámbito social, cultural, eclesiástico, judicial, financiero y comercial. Se sustituyó el sistema de gobierno basado en los Consejos<sup>4</sup>, por el de las Secretarías de Estado y del Despacho. En este contexto destacó la creación del sistema de intendencias, con el que se pretendió aumentar y mejorar el control y gestión de los territorios que formaron el imperio español.

Respecto a las intendencias indianas se han estudiado sus antecedentes, creación, difusión y extinción (Navarro, 1959 y 1995; y Comadrán, 1995), su regulación (Morazzani de Pérez, 1972 y Mariluz, 1995) y el establecimiento en lugares concretos, como Nueva España<sup>5</sup> (Rees, 1983) o el alto Perú (Acevedo, 1992). La mayor parte de los trabajos han sido elaborados por profesionales del ámbito de la historia y del derecho, por lo que sus trabajos se han realizado bajo una perspectiva histórica o jurídica. Sin embargo, se ha estudiado poco sobre las implicaciones del sistema de intendencias en la organización económica y su influencia en la Real Hacienda. Por ello, el presente trabajo pretende ampliar los conocimientos en este ámbito para el caso del Río de la Plata, a partir de la “Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Virreinato de Buenos Aires” (a partir de ahora OBA).

El trabajo se estructura de la siguiente forma. En primer lugar se presentarán los antecedentes del sistema de intendencias, tanto peninsulares como los primeros indicios en las

---

<sup>4</sup> Los Consejos fueron órganos superiores de gobierno que asistieron y aconsejaron al rey en la administración del reino y para impartir justicia. Fueron colegiados y pluripersonales. Tomaron el nombre del territorio o competencia que trataron. Así, atendiendo al territorio estuvo el Consejo de Castilla, Aragón, Navarra, Flandes, Portugal, e Indias, y atendiendo a las competencias o materias de las que se encargaron estuvo el Consejo de Estado, Hacienda, Guerra e Inquisición.

<sup>5</sup> Actualmente México.

posesiones ultramarinas. Seguidamente, se expondrán las características generales del sistema, tomando como referencia la regulación de la OBA. En el apartado cuarto se analizarán las atribuciones y responsabilidades de los intendentes en diferentes contextos, haciendo especial hincapié en los asuntos de Hacienda. Y por último, se pondrán de manifiesto las conclusiones.

## **2. El sistema de intendencias en Indias: Sus antecedentes peninsulares y los primeros indicios en Indias**

Respecto al origen del sistema de intendencias existen opiniones dispares. La mayoría de los autores admiten su origen francés, sin embargo, otros apuestan por su origen español, argumentando que hubo antecedentes peninsulares previos a las intendencias francesas. En cualquier caso, ambos grupos coinciden en que el modelo español tuvo una fuerte influencia francesa (Comadrán, 1995).

El influjo francés se introdujo en España con la llegada de la dinastía borbónica. Cuando comenzó a gobernar el primer Borbón, Felipe V, su abuelo, Luís XIV, envió a Jean Orry<sup>6</sup> para que le ayudara a reorganizar las finanzas de la Corona. Orry, experto en economía y administración, fue el primero en sugerir la creación de intendencias y en 1703 proyectó la instalación de un intendente junto a cada uno de los diecisiete gobernantes de las provincias de Castilla. De este modo, se le ha considerado junto a sus colaboradores los instigadores de la introducción del sistema de intendencias en la Península.

---

<sup>6</sup> Político francés que llegó a España como consejero de Felipe V. Como consecuencia de la Guerra de Sucesión volvió a Francia y regresó en 1713 cuando acabó ésta. Actuó como un verdadero primer ministro, llevando a cabo numerosas reformas en hacienda, administración territorial, organización del Estado, etc (Rees, 1983:74).

La regulación de este nuevo sistema se basó en la Ordenanza de 1718<sup>7</sup> para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes y para el Tesorero General y Pagadores y Contadores de los Ejércitos y Provincias, y la Ordenanza de 1749<sup>8</sup> para el Restablecimiento e Instrucción de Intendentes de Provincias y Ejércitos. Normativas que sirvieron de ejemplo para la posterior implantación del sistema de intendencias en Indias.

Estas normativas regularon las funciones de los intendentes, quienes tuvieron facultades en cuatro tipos de asuntos que se agruparon bajo la denominación de causas de policía, justicia, guerra y hacienda. Así, este *“nuevo funcionario tomó sobre sí el mayor peso de las tareas de gobierno. La competencia del intendente en su provincia era casi universal”* (Lynch, 1967:52). Los intendentes fueron *“responsables de la administración general y de los problemas económicos de sus provincias, de la supervisión del gobierno y del mantenimiento de la ley y el orden, debían sobrellevar una carga prácticamente abrumadora”* (Lynch,1967:53).

Posterior al establecimiento de las intendencias en la Península, se extendieron a los territorios de ultramar, justificando tal decisión en las ventajas que había *“...conseguido la Real Hacienda en la mejor administración de las rentas, y la tropa en la seguridad de su*

---

<sup>7</sup> Anterior a esta Ordenanza ya habían indicios del sistema de intendencias como por ejemplo la Superintendencia General de Hacienda creada en 1687, el establecimiento de un superintendente en cada una de las 21 provincias de Castilla en 1691, y el proyecto que situó un intendente junto a cada uno de los 17 gobernantes de las provincias de Castilla en 1703.

<sup>8</sup> Esta Ordenanza no marcó el fin de la regulación de las intendencias. Posterior a ella se dieron instrucciones como la de Propios y Arbitrios el 30 de julio de 1760, la Instrucción dada por el Superintendente de Real Hacienda el 10 de noviembre de 1760, la Real Cédula de 17 de diciembre del mismo año perfeccionando la anterior, la Real Cédula de 13 de noviembre de 1766 por la que se separaron los corregimientos de las intendencias, los Reales Decretos de 5 de abril de 1780 y de 22 de agosto de 1787 por los que se crearon Juntas de Provincias y de Partidos restándole atribuciones, el Real Decreto de 25 de septiembre de 1799 y la Instrucción General de 9 de octubre del mismo año devolviendo a los intendentes las facultades conferidas por las Ordenanzas de 1718 y 1749, la Real Orden de 26 de marzo en la que se pormenorizaron las obligaciones de los intendentes y la Instrucción General de Rentas Reales de 30 de julio de 1802 por la que se volvió a las Instrucciones de 1749 y 1760.

*subsistencia...*” (AGI, Buenos Aires, Leg. 7). Al igual que ocurrió en España, el nuevo sistema se introdujo de forma paulatina y tras un largo período de preparación.

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

Diez años más tarde<sup>9</sup>, promovida por Esquilache, se estableció la primera intendencia americana, en La Habana. Cuba y Luisiana fueron las siguientes. Ambas se crearon con el objetivo de cuidar la administración de las tropas estacionadas en aquellos territorios, por lo que intervinieron en temas militares y en los económicos relacionados con ellos. Éstas no sirvieron de precedente a las posteriores, ya que fueron “*meros organismos burocráticos, para la administración y dirección de las Rentas Reales*” (Navarro, 1959:4) y dejaron “*subsistir a su lado, todo el viejo sistema de capitanías<sup>10</sup>, gobernaciones<sup>11</sup> y exactores<sup>12</sup> de contribuciones*” (Navarro, 1959:66).

En 1765 se le encomendó a José de Gálvez<sup>13</sup>, visitador de Nueva España<sup>14</sup> estudiar la posibilidad de establecer intendencias en aquel virreinato. Tres años más tarde, su respuesta

---

<sup>9</sup> La fecha más antigua que se ha encontrado es 1756 (Navarro, 1959:18).

<sup>10</sup> En aquellos lugares donde fue necesario la presencia constante de un poder militar se puso al frente a un capitán general encargado de gobernar dichos territorios. El territorio de su jurisdicción recibió el nombre de capitanía general.

<sup>11</sup> Encabezadas por gobernadores. Las primeras gobernaciones estuvieron vinculadas a las capitulaciones, por las que el gobernador obtuvo el cargo de forma vitalicia previa conquista de los territorios de su jurisdicción (Sánchez-Arcilla, 1999:219). Con el paso del tiempo, los gobernadores fueron funcionarios por tiempo limitado y por nombramiento real. Además, los hubo de varios tipos, como por ejemplo, los que ostentaron el cargo de presidente de la audiencia de su jurisdicción y/o de capitán general (Sánchez, 1992:205-211).

<sup>12</sup> “*Cobrador o recaudador de tributos, impuestos o emolumentos*” (RAE).

<sup>13</sup> Abogado malagueño que ocupó diferentes cargos relevantes en la administración del gobierno indiano. Entre ellos destaca, Secretario del Marqués de Grimaldi, Ministro del Consejo de Indias, Alcalde de Casa y Corte, y Secretario de Indias. Fue un personaje relevante en la implantación de las reformas borbónicas (Rees, 1983:83 y Del Río, 2000:111).

fue el “Informe y Plan de Intendencias que conviene establecer en las Provincias de este Reino de Nueva España”. Su justificación se basó en los beneficios obtenidos en la Metrópoli al considerar esta institución como *“uno de los medios cuya eficacia y utilidad han acreditado el tiempo y la experiencia”* (AGI, Indif. Gral., Leg. 1713, Plan de Intendencias). El Plan se aprobó, pero la oposición del virrey de México, Antonio María Bucareli y Ursúa<sup>15</sup>, impidió llevarlo a la práctica.

La llegada de Gálvez a la Secretaría de Indias en 1776, cambió el rumbo de los acontecimientos. Al no tropezar con quien paralizara sus proyectos, puso en práctica sus innovaciones, entre las que se encontró la implantación de las intendencias<sup>16</sup>. El sistema completo, es decir, con acción en las cuatro causas, se estableció por primera vez en el Virreinato del Río de la Plata, convirtiéndose en el modelo a seguir por el resto de territorios americanos. Prueba de su éxito fue que la OBA se utilizó en el resto de intendencias adaptándose a las características particulares de cada lugar. Por ello, el presente estudio la ha tomado como base para la descripción de las características, funcionamiento y atribuciones de los intendentes.

---

<sup>14</sup> El visitador Gálvez recibió la Instrucción para el desempeño de su Visita el 14 de marzo de 1765 (AGI, México, Leg. 1508, Instrucción).

<sup>15</sup> Fue soldado en Italia y Portugal, y ascendió en la jerarquía militar hasta ocupar el cargo de gobernador y capitán general en Cuba. Reacio al nuevo sistema de intendencias, manifestó en distintas ocasiones su oposición. Por ejemplo, siendo capitán general de Cuba, cargo que ostentó antes de ser virrey, expresó la conveniencia de suprimir dicho sistema en la isla (Navarro, 1959 y Rees, 1983).

<sup>16</sup> Los once años de su mandato coincidió con la expansión del nuevo sistema. Cuando murió el 17 de junio de 1787 había cuarenta y seis intendencias distribuidas por toda América: trece en Nueva España, cuatro en Guatemala, una en Luisiana, una en el virreinato de Santa Fe (Cuenca), otra en Caracas, siete en Perú, tres en Chile, nueve en el Virreinato del Río de La Plata, una en La Habana, otra en Puerto Rico y cinco en Filipinas (AGI, Indif. Gral., Leg. 843).

### 3. Características generales del sistema de intendencias indiano

La Corona española tuvo entre sus objetivos mejorar el ordenamiento del Estado y conseguir el bienestar de la población, para lo que consideró necesario unificar el gobierno de todos los territorios y poner en buen orden las Colonias (OBA, exposición de motivos). Estos fines se enmarcaron dentro de las políticas reformistas del siglo XVIII presididas por las ideas de la Ilustración, centralización, control y preeminencia peninsular sobre sus Colonias. En este sentido, se pretendió *“imponer en todas las regiones de América un sólo y mismo tipo de gobierno local, y someter a todos ellos a unas reglas jerárquicas”* en cuya cúspide *“el rey gobernaba con la ayuda de sus ministros (los Secretarios del Despacho)”*. Se intentó crear así *“un régimen que procuraba establecer un control de toda la administración desde la Península”* (Zorraquin, 1995: 214).

El sistema de intendencias indiano se estableció bajo esa filosofía. Así, el territorio se dividió en intendencias de provincias<sup>17</sup> encabezadas por la figura de los intendentes de provincias<sup>18</sup>, que quedaron subordinados al intendente de la capital del virreinato. En esa figura recayó también, el cargo de Intendente de Ejército, por lo que se denominó Intendente de Ejército y Provincia; y el cargo de Superintendente de Real Hacienda.

La cúspide del sistema se situó en la Península, en la figura del Secretario de Estado y del Despacho de Indias, quien ostentó el cargo de Superintendente General del Real Hacienda. Éste, al igual que el resto de Secretarios de Estado y del Despacho, mantuvo una comunicación directa con el rey a través de lo que se conoció como vía reservada.

En el otro extremo de la pirámide, en su base, se situaron los subdelegados. Éstos fueron de dos tipos, dependiendo de las facultades que se le transfirieron. Así, unos tuvieron atribuciones en las cuatro causas: policía, justicia, guerra y hacienda (OBA, art. 9) y otros, en

---

<sup>17</sup> También denominadas gobernaciones-intendencias.

<sup>18</sup> También denominados gobernadores-intendentes.

las dos últimas. Los primeros residieron en las cabeceras de los pueblos de indios, y los subdelegados de dos causas en las ciudades con un alto número de habitantes (OBA, art. 73).

A continuación se muestran las subdelegaciones del Virreinato del Río de la Plata a modo de ejemplo. Como se puede observar en la Figura 1, las subdelegaciones de cuatro causas correspondieron con las intendencias más alejadas de la capital, poniendo de manifiesto la lejanía de la población indígena del centro neurálgico del virreinato.

**Figura 1:** Intendencias y subdelegaciones en el Virreinato del Río de la Plata

INTENDENCIA	SUBDELEGACIONES	
	CIUDADES POPULOSAS (2 CAUSAS)	PUEBLOS DE INDIOS (4 CAUSAS)
Buenos Aires	Santa Fe de la Veracruz Corrientes Misiones Montevideo	
Asunción del Paraguay	Villa Real de la Concepción Curunguati Villa Rica del Espíritu Santo Iquamandiyú	Santiago
Cochabamba	Santa Cruz de la Sierra	Valle Grande Mizque Ctisa Arque Tapacari Hayapaya Sacava
La Paz		Omasuyos Sicasica Pacajes Chulumani Larecaja Apolobamba
Potosí	Tarija	Porco Chayanta Chichas Atacama Lipes
Córdoba del Tucumán	Mendoza San Juan San Luis La Rioja	
Salta	San Miguel del Tucumán Santiago del Estero Cotamarca Jujuy	Puno Orán
Charcas	Oruco	Carangas Paría Yamparáez Tomina Pilaya y Paspaya (Cinti)
Puno (1)		Carabaya Chucuito Lampa Azángaro Guancane

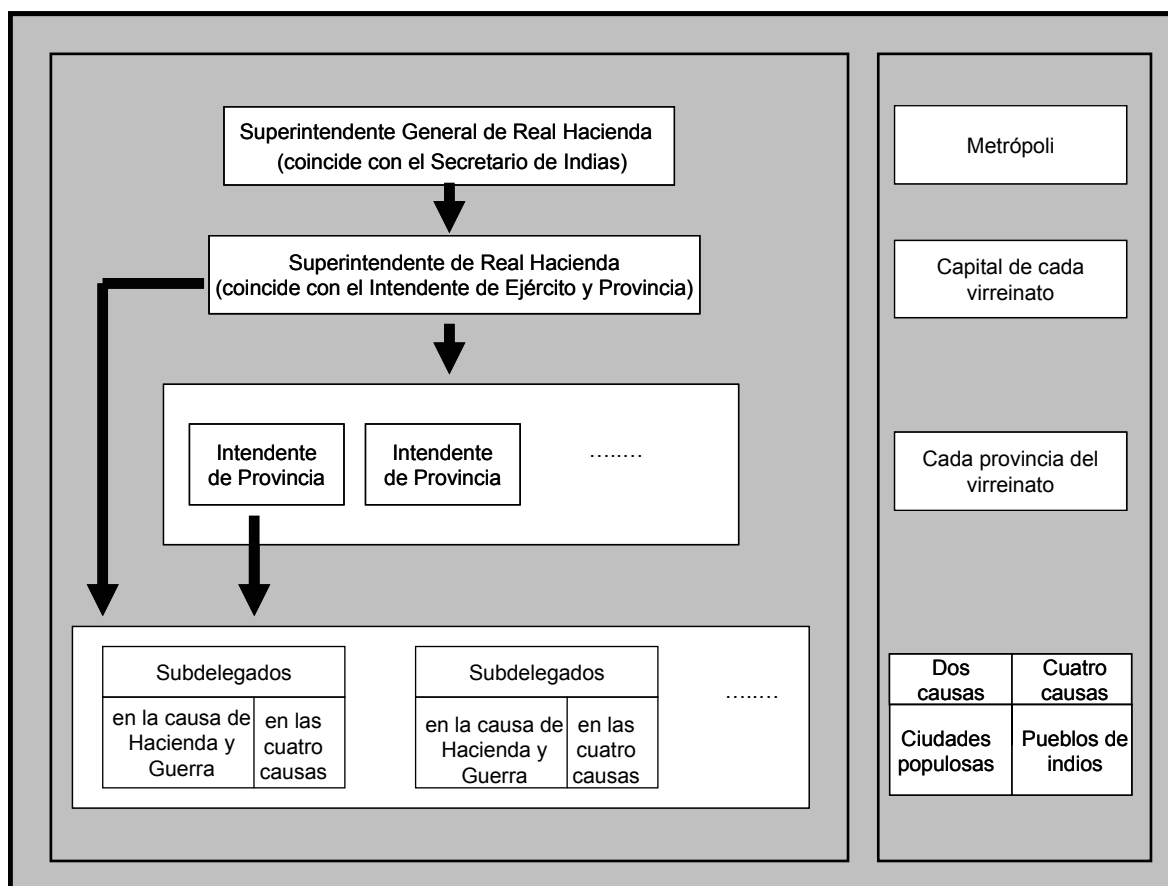
(1) En las Ordenanzas de BA Puno no se encontró entre las intendencias que debían crearse. En las Declaraciones anexas se señaló su creación y el 21 de junio de 1784 se creó. Por Real Cédula de primeros de agosto de 1796 pasó al virreinato del Perú.

Fuente: Elaboración propia a partir de Navarro, 1959; Acevedo, 1995; y la OBA.

Las intendencias proporcionaron una estructura jerarquizada con la que se pretendió aumentar y mejorar el control de los territorios americanos desde la Metrópoli, teniendo en cuenta el inconveniente que supuso la lejanía geográfica de estos territorios del poder supremo del rey.

La nueva organización favoreció el conocimiento que tuvo la Península de los acontecimientos acaecidos en aquellos territorios y clarificó la línea de dependencia entre los distintos cargos, identificándose los responsables en cada uno de los niveles. La Figura 2 trata de clarificar la dependencia jerárquica entre las distintas categorías de intendencias.

**Figura 2:** Organigrama del sistema de intendencias



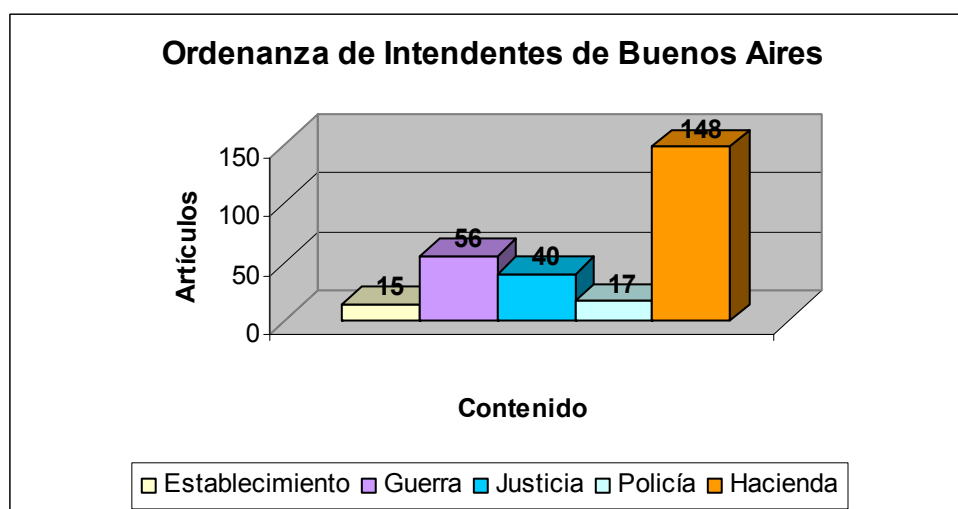
Fuente: Elaboración propia.

Una vez que se ha expuesto la estructura organizativa que aportó el sistema de intendencias en la mejora de la administración colonial, se describirán en el siguiente apartado las facultades y responsabilidades de los intendentes.

#### 4. Las causas en el sistema de intendencias indiano

Los intendentes tuvieron atribuciones en temas de policía, justicia, guerra y hacienda, abarcando los asuntos relacionados con el fomento y bienestar de la población, jurídicos, militares, y los vinculados al Erario, respectivamente. En el presente apartado se describirán sus actuaciones en dichos escenarios, haciendo especial hincapié en el hacendístico por tratarse del más relevante según se desprende de la OBA. En la Figura 3 se muestra el peso de cada bloque temático en la OBA.

**Figura 3:** Distribución del articulado de la OBA atendiendo a su temática



Fuente: Elaboración propia a partir de la OBA

Como se puede observar, más de la mitad del articulado de la OBA, concretamente 149 artículos, abordaron directamente asuntos de Hacienda. Sin embargo, se puede afirmar que la totalidad de la OBA estuvo centrada en temas económicos-financieros, ya que los artículos que regulan las otras causas, lo hacen desde una óptica fiscal (Escobedo, 1985:69-70).

#### *4.1. Las Causas de Policía, Justicia y Guerra*

##### *La Causa de Policía*

La causa de policía agrupó las facultades que gozaron los intendentes en temas de fomento. Sus atribuciones tuvieron como objetivo el bienestar de los ciudadanos a través del desarrollo y progreso de las ciudades. En este sentido, se llevó a cabo el empedrado de calles y repararon de edificios e iglesias en mal estado; se mantuvo la salubridad e higiene con la limpieza de calles y plazas, reparación de cañerías y traslado de los cementerios a las afueras de las ciudades; se crearon y mejoraron caminos y puentes con el fin de fomentar el tránsito de personas y mercancías; y se construyeron escuelas, hospitales y asilos; entre otras iniciativas. Así, se puso de manifiesto la preocupación por temas urbanísticos, de sanidad y educación.

En sus acciones de policía los intendentes agruparon pobladores dispersos fundando poblaciones y creando fuertes, que aunque su principal objetivo fue defender las fronteras, supusieron concentración de personas que exigieron una organización.

##### *La Causa de Justicia*

Tradicionalmente se había considerado que la justicia era una *“pieza clave para el buen gobierno del reino y fin último de toda la acción estadual”* y se había tenido la concepción de que la justicia *“no sólo debía presidir la solución de los pleitos entre particulares, sino que debía ser norte del obrar de los gobernantes”*. En el siglo XVIII, los ilustrados consideraron *“la recta administración de justicia como uno de los resortes fundamentales del buen gobierno de sus Estados”* (Martiré, 1995:113-114).

El régimen de intendencias recogió esta filosofía insistiendo a los intendentes sobre el bienestar de la población. Para ello, debieron vigilar las actuaciones de los magistrados e impedir que cometieran abusos excediéndose en sus atribuciones. Un medio que utilizaron

fueron las visitas<sup>19</sup>. Así, los intendentes estuvieron “*obligados a visitar sus provincias*” y sólo “*en el caso de hallarse imposibilitados enteramente de ejecutarlas por sí mismos, enviarán comisarios subdelegados de su entera satisfacción*” (OBA, arts. 20 y 21).

En las tareas de justicia los intendentes contaron con la colaboración de otras figuras como los alcaldes de barrio, que aunque principalmente desarrollaron funciones de policía trataron también asuntos judiciales menores; los subdelegados y los tenientes letrados<sup>20</sup>.

### La Causa de Guerra

Respecto a la causa de guerra, cabe destacar la estrecha relación entre las intendencias y los asuntos militares. Prueba de ello fue que el origen del sistema de intendencias en Indias estuvo en la administración castrense, ya que, las primeras intendencias que se establecieron<sup>21</sup> tuvieron exclusivamente potestad para los asuntos de hacienda y guerra. En el caso del Río de la Plata, el precedente tanto del régimen intencional como del virreinato estuvo en una cuestión militar, concretamente en la expedición de Cevallos<sup>22</sup> para la defensa de la Colonia de Sacramento. El Intendente de Ejército que acompañó dicha expedición, fue posteriormente designado Intendente de Ejército y Provincia, asumiendo además el cargo de Superintendente de Real Hacienda, una vez acabó ésta.

---

<sup>19</sup> Los intendentes “...en una proporción sobre el total del 75% o más, realizaron esa importante inspección” (Acevedo, 1995:51).

<sup>20</sup> Su antecedente peninsular se encuentra en la Ordenanza de Intendentes de 1749, que señaló al alcalde mayor como asesor del intendente. Mientras su antecedente indiano se situó en las intendencias del Río de la Plata, cuando Fernández (primer superintendente) reclamó un asesor jurídico permanente que le asistiera.

<sup>21</sup> Cuba en 1764 y Luisiana al año siguiente.

<sup>22</sup> Primer virrey del Virreinato del Río de la Plata. Antes de entrar como virrey de la Plata fue caballero de la orden de San Genaro, Comendador de la Sagra y Canet en la orden de Santiago, Teniente General de los ejércitos, Consejero de guerra, Gobernador y Comandante General de Madrid y su distrito (AGI, BA, Leg.354, Instrucción a Cevallos).

Los intendentes quedaron subordinados a la autoridad militar superior<sup>23</sup> en asuntos militares que no tuviesen relación con los económicos<sup>24</sup>, no siendo así en los temas económicos, y teniendo potestad en las actividades militares vinculadas a la Real Hacienda, tal como se desprende del siguiente párrafo:

*“...los intendentes en sus provincias cuiden de todo lo correspondiente a guerra que tenga conexión con mi Real Hacienda”* (OBA, art. 220).

Como ejemplo de sus atribuciones estuvo el control que ejercieron sobre los sueldos de los militares. El instrumento que utilizaron para controlarlos y legitimizarlos fue la revista<sup>25</sup>, de la que estuvieron encargados ministros de Hacienda<sup>26</sup>.

En esta causa, al igual que en las anteriores, los intendentes contaron con la colaboración de otras figuras como los contralores<sup>27</sup>, personal de almacén y dependientes de provisión<sup>28</sup>. Todos ellos subordinados en lo relativo a la Real Hacienda.

Común a las causas descritas estuvo el interés y preocupación por el bienestar del pueblo. En este sentido, por la causa de policía se pretendió mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos velando por su seguridad, sanidad, educación y acomodo de las ciudades. Con las reformas judiciales se intentó liberar a la población de los abusos y excesos que

---

<sup>23</sup> A los capitanes generales.

<sup>24</sup> Esta situación se pone de manifiesto por ejemplo en Caracas, cuando “*por Real Cédula de 24 de septiembre de 1792, se resolvió que los nombramientos de cirujano en los hospitales militares se hicieran por los capitanes generales, a quienes estaban subordinados, aunque en lo económico de su ejercicio y gastos conozca el intendente*” (Gerardo, 1979, nº162, citado en Storni, 1995:137).

<sup>25</sup> Lista por la que se conoció los soldados presentes, ausentes o enfermos.

<sup>26</sup> Para los lugares distantes los intendentes nombraron a personas, generalmente dependientes de la Real Hacienda. En ocasiones un ministro de Real Hacienda acompañó a las tropas para desempeñar tales funciones (OBA, art. 252).

<sup>27</sup> Intervinieron en la cuenta y razón de los caudales, y efectos en el cuerpo de artillería y los hospitales (RAE).

<sup>28</sup> El aprovisionamiento de las tropas se podía hacer directamente por la administración (los intendentes elegían a las personas que debían encargarse) o por asentistas (cuya obligación fue la de proveer de víveres a las tropas en los términos establecidos por los intendentes, a los que le estaban subordinados). En cualquier caso, los intendentes vigilaban de que los pueblos no se vieran perjudicados (OBA, arts. 228-231).

determinados cargos ejercieron sobre ella. Y en las decisiones militares se tuvo presente no perjudicar a la población, como por ejemplo a la hora de abastecer a las tropas.

#### *4.2. La Causa de Hacienda*

Los temas económicos han suscitado interés por parte de la Corona a lo largo de la historia. El siglo XVIII mantuvo la misma tónica, incluso creció la preocupación, como consecuencia de las necesidades financieras del imperio en aquellos momentos. Las continuas guerras y fortalezas erigidas en determinadas fronteras frente al riesgo de ser invadidos por otras potencias, supusieron altos gastos que incrementaron en mayor proporción que los ingresos, por lo que el saneamiento de la Hacienda se convirtió en uno de los principales objetivos de las reformas.

El nuevo sistema proporcionó una estructura organizativa fiel reflejo del Despotismo Ilustrado que favoreció el control y gestión de las Indias desde el punto de vista económico, cuyo objetivo fue incrementar las rentas racionalizando la administración de la Hacienda.

Así, a la cabeza estuvo el Superintendente de Real Hacienda, subdelegado del Secretario de Estado y del Despacho de Indias que ejerció el cargo de Superintendente General de Real Hacienda, convirtiéndose en el máximo responsable de la Hacienda indiana. La separación de dicha Superintendencia de Hacienda del cargo del virrey fue una de las más importantes y polémicas innovaciones introducidas, según Mariluz (1995).

Anterior a la Ordenanza se dieron casos aislados en los que se puso de manifiesto dicha tendencia. Así, cuando en 1764 se creó la intendencia de Cuba, se sustrajeron las funciones fiscales y económicas de su capitán general en favor del intendente. En el Plan de Intendencias de 1768 para Nueva España, la Superintendencia de Hacienda quedó asumida por el virrey, pero al corregir su proyecto, Gálvez intercaló las palabras “por ahora”,

indicando provisionalidad (Navarro, 1995:86). En 1776, el gobernador de Caracas quedó inhibido de los asuntos de Real Hacienda que pasaron a manos del intendente. Al año siguiente, en el nombramiento de Juan José Vertiz y Salcedo<sup>29</sup> como virrey del Río de la Plata se indicó que la Superintendencia de la Real Hacienda quedaba en manos del Intendente de Ejército y Provincia, Manuel Fernández (AGI, BA, Leg. 44, Instrucción de gobierno). Situación que se recogió años más tarde en la OBA.

Entre las funciones del Superintendente estuvo la dirección general de la Hacienda. Dependiendo de él se situaron los intendentes de provincias, que gestionaron la caja real principal<sup>30</sup> junto con un contador y un tesorero. Subordinados a los intendentes estuvieron los subdelegados, y seguidamente inferior, las autoridades subalternas que variaron según las características de cada lugar y los asuntos que debieron tratar. Por ejemplo, de la recaudación de tributos se encargaron los alcaldes en los pueblos españoles y los gobernadores en los de indios.

El nuevo régimen se articuló en brazos que llegaron a todos los territorios del virreinato, intentando garantizar su control y conocimiento de las rentas de su jurisdicción. Su estructura escalonada clarificó las funciones y responsables de cada nivel, así como el flujo de información de cada uno con el nivel inmediatamente superior e inferior.

En la misma línea y con un esquema jerárquico similar se organizaron las cajas reales. Existieron dos tipos de cajas reales: propietarias y subalternas. Estas últimas, sufragáneas<sup>31</sup> de las primeras y administradas por tenientes. Las cajas propietarias se clasificaron en principales y foráneas. Las principales, se situaron en las capitales de las provincias de cada intendencia y

---

<sup>29</sup> Ingresó en la carrera militar interviniendo en varias campañas como las de Italia y Portugal. Fue comendador de la orden de Calatrava antes de viajar al Río de la Plata, gobernador y capitán general del Río de la Plata entre los años 1770 y 1776, y virrey de dicho virreinato durante 1778-1783. Fue el segundo virrey de aquel virreinato.

<sup>30</sup> También se denominó caja provincial. Las cajas reales, fueron organismos encargados de llevar las cuentas de los territorios de su jurisdicción.

<sup>31</sup> Son dependientes de las propietarias.

estuvieron regidas por el intendente de provincia, un contador y un tesorero. La ubicada en la capital del virreinato<sup>32</sup> fue la general o matriz del virreinato a la que quedaron subordinadas el resto de cajas principales.

Las cajas foráneas se ubicaron en territorios de la intendencia, pero no en su capital, quedando subordinadas a la principal. Las gestionaron un contador y un tesorero, que estuvieron obligados a dar cuenta a los subdelegados, sus superiores inmediatos.

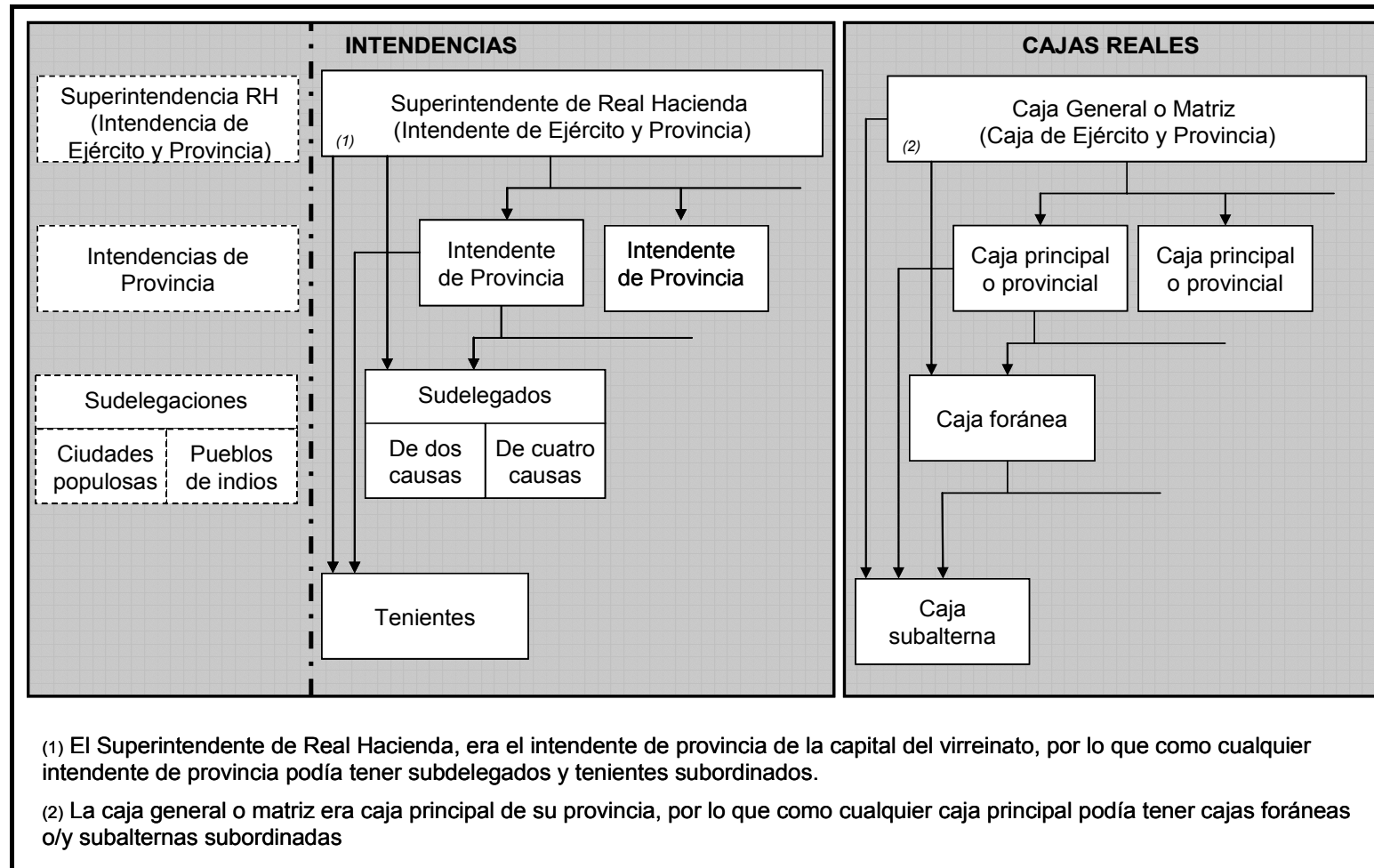
En la Figura 4, se muestra la estructura organizativa del sistema de intendencias desde el punto de vista hacendístico y la de las cajas reales, poniendo de manifiesto al estrecha relación de ambas.

Por otro lado, las intendencias además de propiciar una nueva organización a la administración de la Hacienda indiana introdujeron otras innovaciones dirigidas a incrementar las arcas de la Corona. En este sentido, la OBA reguló aspectos relacionados con las cualidades y actitudes que debieron poseer los ministros de Hacienda, funcionamiento de sus organismos e instituciones, administración de las rentas, recaudación de tributos y otros impuestos, rendición de cuentas, y flujo de información y procedimientos contables; entre otros aspectos.

---

<sup>32</sup> Recibió el nombre de Caja de Ejército y Provincia, por recaer en su intendente el cargo de Intendente de Ejército y Provincia.

**Figura 4:** Organización del sistema de intendencias y de cajas reales en Indias



Fuente: Elaboración propia.

#### 4. Conclusiones

El presente trabajo analiza cómo el sistema de intendencias influyó en la administración de la Hacienda indiana a través de su estructura organizativa. En este sentido, estableció una estructura paralela que desde el punto de vista hacendístico trató de inhibir al virrey de las decisiones relacionadas con la Hacienda. Así, el Superintendente de Real Hacienda fue el máximo responsable de los asuntos económicos y actuó con independencia de la autoridad virreinal, manteniendo contacto directo con la Metrópoli a través del Secretario de Indias.

La estructura jerarquizada que proporcionó el sistema, puso de manifiesto diferentes niveles de intendencias, facilitó la identificación de las funciones y responsabilidades de sus funcionarios, y clarificó el flujo de información entre los diferentes escalones intencionales. De este modo, se intentó ampliar y mejorar el control de las rentas de la Corona provenientes de los territorios coloniales.

Este trabajo permitirá en futuros estudios profundizar en los flujos contables utilizados por la Metrópoli para la gestión de las Indias. Entendiendo la contabilidad en su sentido amplio, es decir, estructura organizativa, normativas, cuentas, y flujos de documentación y comunicación.

#### Bibliografía

- Acevedo, E.O. (1992): *Las intendencias altoperuanas en el virreinato del Río de la Plata*, Academia Nacional de Historia, Buenos Aires.
- Acevedo, E.O. (1995): “La Causa de Policía (o Gobierno)”, incluido en Mariluz Urquijo, J.M. (coord.) *Estudios sobre la Real Ordenanza de Intendentes del Río de la Plata*. Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Buenos Aires.

- Barrero, A. (1984): *"La Vía Ordinaria y la Vía Reservada en la Administración Americana en el s. XVIII"*, Instituto de Cooperación Iberoamericana, Valladolid.
- Comadrán Ruiz, J. (1995): "La Real Ordenanza de intendentes de 1782 y las Declaraciones de 1783: Antecedentes franceses y españoles", incluido en Mariluz Urquijo, J.M. (coord.) *Estudios sobre la Real Ordenanza de Intendentes del Río de la Plata*, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Buenos Aires.
- Del Río, I. (2000): "Autoritarismo y locura en el noroeste novohispano. Implicaciones políticas del enloquecimiento del Visitador General José de Gálvez", *Estudios de Historia Novohispana*, vol. 22, nº 22.
- Del Vas Mingo, M. (1999): "La problemática de la ordenación territorial en Indias (ss. XVI-XVIII)", *Revista Complutense de Historia de América*, nº 25, pp.67-98.
- Donoso Anés, 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.
- Donoso Anés, A. (1997): "Estudio Histórico de un intento de reforma en la contabilidad pública: la aplicación del método de la partida doble en las Cajas Reales de Indias (1784-1787)", *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, vol. 26, nº 93, pp. 1045-1089.
- Donoso Anés, A. (1999): "Nuevo método de cuenta y razón par la Real Hacienda de las Indias. La instrucción práctica y provisional en forma de advertencias comentada (27 de abril de 1784)", *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, vol 28, nº 101, pp. 817-862.

- Donoso Anés, A. (2001): “El Virrey de Lima: Caballero de Croix. Defensor de la partida doble en el siglo XVIII”, *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, vol. 30, nº 107, pp. 165-206.
- Donoso Anés, A. (2003): “Doctrina contable del s. XVIII y su influencia en los Proyectos de Reforma Contable de la época”, *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, vol. 32, nº 118, pp. 797-832.
- Donoso Anés, R. (1996): *Una contribución a la Historia de la Contabilidad: Análisis de las prácticas contables desarrolladas por la tesorería de la Casa de Contratación de las Indias de Sevilla (1503-1717)*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla.
- Escobedo Mansilla, R. (1985): “Las reformas de Carlos III y la reestructuración de la Hacienda americana”. *Quinto Centenario*, nº 8, pp. 61-82.
- Escudero, J.A. (1969): *Los Secretarios de Estado y del Despacho (1474-1724)*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid.
- Escudero, J.A. (2004): "El gobierno central de las Indias: el Consejo y la Secretaría del Despacho" incluido en Barrios, F. (coord.) *El gobierno de un mundo, virreinos y audiencias en la América hispánica*, Ediciones de la Universidad de Castilla La Mancha, Cuenca.
- García Pérez, R.D. (1998): *El Consejo de Indias durante los reinados de Carlos III y Carlos IV*, Ediciones Universidad de Navarra, Pamplona.
- Gomez Gomez, M. (2004): "La nueva tramitación de los negocios de Indias en el siglo XVIII: de la Vía del Consejo a la Vía Reservada" incluido en Barrios, F. (coord.) *El gobierno de un mundo, virreinos y audiencias en la América hispánica*, Ediciones de la Universidad de Castilla La Mancha, Cuenca, pp. 203-250.

- González Ferrando, J. M. (1994): “Una ayuda indirecta a la Instrucción de la Partida Doble en la Real Hacienda de Indias: la Real Cédula de 18 de agosto de 1596 sobre los libros de cuentas”, *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, vol. 23, nº 80, pp. 647-674.
- Lynch, J. (1967): *Administración colonial española, 1782-1810: el sistema de intendencias en el Virreinato del Río de la Plata*, Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA), Buenos Aires.
- Mariluz Urquijo, J.M (1995): “La Causa de Hacienda”, incluido en Mariluz Urquijo, J.M. (coord.) *Estudios sobre la Real Ordenanza de Intendentes del Río de la Plata*, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Buenos Aires.
- Martiré, E. (1995): “La Causa de Justicia”, incluido en Mariluz Urquijo, J.M. (coord.) *Estudios sobre la Real Ordenanza de Intendentes del Río de la Plata*, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Buenos Aires.
- Morales Padrón, F. (1988): *Atlas histórico cultural de América*, tomos I y II, Comisión de Canarias para la conmemoración del V centenario del descubrimiento de América, Las Palmas de Gran Canarias.
- Morazzani De Pérez Enciso, G. (1972): *Las Ordenanzas de Intendentes de Indias*, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- Morazzani De Pérez Enciso, G. (2002): “El régimen de los estancos en las provincias de Venezuela y la nueva administración de hacienda (siglo XVIII)”, incluido en BARRIOS, F. (coord.) *Derecho y administración pública en las Indias hispánicas*, Ediciones de la Universidad de Castilla La Mancha, Cuenca, vol. 2, pp. 1227-1254.
- Muro Orejón, A. (1956): *Cedulario Americano del Siglo XVIII*, Escuela de Estudios Hispano Americanos de Sevilla, Sevilla.

- Muro Orejón, A. (1957): “Las Ordenanzas de 1571 del Real Supremo Consejo de Indias”, reedición facsímil de la edición de 1585, *Anuario de Estudios Americanos*, tomo 14, Sevilla.
- Muro Orejón, A. (1989): *Lecciones de Historia del Derecho Hispano-Indiano*, Editor Miguel Ángel Porrúa, México.
- Navarro García, L (1959): *Intendencias en Indias*, Escuela de Estudios Hispano-Americanos de Sevilla, Sevilla.
- Navarro García, L (1995): *Las reformas borbónicas en América. El Plan de Intendencias y su aplicación*, Secretariado de publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla.
- Nuñez Torrado, M (1999): *El Papel de los individuos en la institucionalización de prácticas contables: El caso de la renta de la pólvora en Nueva España (1757-87)*. Tesis Doctoral por la Universidad de Sevilla.
- Real Academia Española: *Diccionario de la Lengua Española*. Madrid.
- Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Virreinato de Buenos Aires (1782): De Orden de S.M. Madrid. En la Imprenta Real. Dada en 28 de enero de 1782.
- Rees Jones, R. (1983): *El despotismo Ilustrado y los intendentes de la Nueva España*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Sánchez-Arcilla Bernal, J. (2000): *Instituciones político administrativas de la América Hispánica (1492-1810)*, Universidad Complutense, tomo 2, Madrid.
- Sánchez Bella, I. (1968): *Organización Financiera de las Indias (s.XVI)*, Escuela de Estudios Hispano-Americanos, Sevilla.
- Sanchez Bella, I (1992): “La Administración”, incluido en Sanchez Bella, I y otros, *Historia del derecho indiano*, Fundación MAPFRE, Madrid.

Santos Martínez, P. (1960): "Reforma a la Contabilidad Colonial en el s. XVIII (el método de partida doble)", *Anuario de Estudios Americanos*, tomo 17, pp. 525-536.

Schäfer, E. (1935): *El Consejo Real y Supremo de las Indias. Su historia, organización y labor administrativa hasta la terminación de la Casa de Austria*, Universidad de Sevilla, Publicaciones del Centro de Estudios de Historia de América, Sevilla.

Storni, C.M. (1995): "La Causa de Guerra", incluido en Mariluz Urquijo, J.M. (coord.) *Estudios sobre la Real Ordenanza de Intendentes del Río de la Plata*, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Buenos Aires.

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

#### **Fuentes Manuscritas:**

Archivo General de Indias

Buenos Aires, legajos: 7, 44, 354

Indiferente General, legajos: 1713, 843

México, legajos: 1508