

La reforma fiscal al ayuntamiento en los territorios de España y Nueva España, 1700-1786

Jorge Silva Riquer*

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México

En esta inteligencia y deseando el mayor bien y alivio de sus vasallos, se han dado por S. M. y sus tribunales muchas providencias relativas al aumento y justa inversión; pero sin conseguir efecto, ni aún por muchos castigos que se han hecho en vista de las residencias que se han tomado, a causa del incordinado concepto con que han procedido los alcaldes y magnates de dichos pueblos, disipando en su tiempo lo que han podido, y no menos los regidores que con la duración de sus oficios se hacen soberbios y tiranos, con título y administradores de dichos Propios y Póbitos, antes de quitarse este manejo, también consiste en la mucha tolerancia de algunos Corregidores, y Alcaldes mayores, que en lugar de ser en defensa y amparo de los pobres, han sido en contra por su interés, sí bien es que muchas veces no den contra ellos calumniándolos en las residencias, a cuías partes agregadas las muchas costas de estos dichos Jueces, por tener en ellas fundados intereses, y los subalternos del Consejo no menos, por tanto derecho como llevan con los Agentes, siendo así que aunque existe, por descontento tardan años y más años en el Despacho, se pone cada vez peor semblante aumentándose el daño y aniquilamiento de todos, teniendo precisión de hacer concurso, otros de tomar censos y otros de impetrar Facultad para usar de Arbitrios¹

* El presente trabajo ha recibido el apoyo financiero del proyecto "Finanzas y Estado en Michoacán, 1824-1924" que llevo a cabo en la Cátedra de Investigación "Estudios de México", de la División de Investigación y Programas Doctorales. La ayuda en la recopilación de la documentación se debe a Yovana Celaya.

¹ J. A. Bringas de la Torre, *Trathado de los propios, arbitrios, valdíos, montes, pastos, servicio y montazgo, cavaña real y quantos efectos corresponden a un pueblo con las leyes establecidas y providencias tomadas para su mejor administración, conservación y aumento*, Mss. 2,453, citado por Carmen García García, *La crisis de las haciendas locales. De la reforma administrativa a la reforma fiscal (1743-1845)*, España, Junta de Castilla y León, 1996, p. 173.

El trabajo que se presenta ahora está centrado en la reforma fiscal a los ayuntamientos que llevaron a cabo los reformistas borbónicos, rescatando los primeros intentos de los gobernantes Austrias, para centralizar y fiscalizar el cobro, gasto e inversión de los impuestos de las haciendas de las ciudades y villas tanto españolas como americanas. Por lo que es necesario señalar esas medidas en España y cómo se llevaron a cabo en los diferentes concejos ciudadanos, para dar una explicación más completa del proyecto general de centralización de los ingresos, las ideas que manejaron y los objetivos que señalaron, así como analizar el proceso de cambio que se generó por estas condiciones en la Real Hacienda y la centralización del Estado Absoluto español.

Para lo cual hemos dividido el trabajo en varios apartados; en uno presentaremos un resumen de cómo se aplicó la medida en España a lo largo del siglo XVIII, pasando por las diferentes reformas desde 1700 hasta la reforma de 1760 que creó la Contaduría General de Propios y Arbitrios, la cual buscó resolver una infinidad de problemas en los diferentes ayuntamientos de la península. Seguidamente veremos cómo se aplicó la medida en las colonias, la discusión y la decisión de llevarla a los territorios americanos, concretamente en Nueva España, qué se modificó y cómo se llevó a cabo ante una realidad distinta, por mencionar un sólo caso, la existencia de los pueblos de indios.

Es necesario empezar por señalar que la reforma es más amplia que la parte referida a los ayuntamientos. El estado absolutista español entraba desde mediados del siglo XVII en un proceso de reorganización administrativa, gubernativa, en sí en una amplia reforma de gobierno, que podemos comenzar a

definir como la transición al estado absolutista, por utilizar el concepto de Anderson. Asunto que en muchos discursos, representaciones y proyectos económicos podemos observar, autores y/o funcionarios como Campillo y Cossio, Campomanes, Ward, Ensenada, Esquilache, Azansa, entre otros, se dan a la tarea de definir y que tuvieron una incidencia en la política económica aplicada desde esos tiempos. Así, la centralización y el control eficiente y eficaz fueron parte de las premisas básicas; algunas otras fueron la identificación de los integrantes de esta nueva forma de organización, habitantes y gobierno, para definir las nuevas reglas de gobierno y responsabilidad.²

En el tema que nos ocupa, las finanzas públicas locales, la necesidad de redefinir funciones, participaciones, cuentas, fueron algunos de los asuntos que se discutieron para darle un orden a esas. Así, a partir de estas ideas presentamos la reforma fiscal, sabemos que no fue única y unívoca, sino que se complementó con la definición de las funciones y cargos que formaban el cabildo del centro urbano. Pero nuestro interés, ahora, se centra en la reforma fiscal, no podemos dejar de mencionar que existen estudios sobre las reformas en la parte gubernativa y jurisdiccional del ayuntamiento y remitiremos al lector a esos trabajos. Ahora sí, centrado el objetivo de nuestro trabajo, pasemos al análisis de la reforma fiscal local española del siglo XVIII.

La reforma fiscal local en España

² Para el asunto de la formación del estado moderno véase a Wolfgang Reinhard (coord.) *Las elites del poder y la construcción del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997; El clásico estudio de Perry Anderson, *El Estado Absolutista*, España-México, Siglo XXI, 1983; Hagen Schulze, *Estado y Nación en Europa*, España, Crítica, 1997; Asa Briggs y Patricia Clavin, *Historia Contemporánea de Europa (1789-1989)*, España, Crítica, 1997, entre otros.

A la formación de las ciudades y villas, bajo la orden y privilegio del rey, les iba aparejada una serie de compromisos sobre cómo organizar la comunidad, hacerla funcional y mantenerla dentro del “bien común”. Todas las acciones que debería realizar la ciudad por medio de su concejo, el cabildo, iban encaminadas a lo que mencionamos. Pero siempre con la vigilancia del rey y sus instancias de gobierno, los diferentes Consejos; se le otorgaban privilegios para llevar a cabo dichas obligaciones, desde los jurisdiccionales hasta los de policía, pasando por los fiscales. Para poder aplicarlos y beneficiar a los vecinos, era necesaria la supervisión real.³

Para llevar a cabo esas funciones el rey les otorgaba a los ayuntamientos el privilegio de tener un patrimonio privativo, formado por los bienes llamados propios. El sustantivo venía de que eran bienes que le pertenecían al pueblo, se consideraban como la dote propia, lo que iba a permitir sostener las cargas públicas. Dada estas características, no podían ser enajenados y eran variados, iban desde los bienes inmuebles, hasta pastos, montes, baldíos, la variedad fue amplia y dependía casi de cada ayuntamiento. Estos bienes propios deberían ser suficientes para mantener las funciones del ayuntamiento preservando el bien común, la relación entre población y esos bienes permitía el cumplimiento de las

³ Sobre el origen y las funciones de las ciudades hay una amplia bibliografía, remito al lector al estudio clásico de la ciudad de Henri Pirenne, *Medieval Cities: Their Origins and the Revival of Trade*, Garden City New York, Doubleday and Company, 1925; Bernard Le Pettit, *Las ciudades en la Francia moderna*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora, 1996. Para el periodo colonial véase a Louisa Schell Hoberman and Susan M. Socolow, *Cities and Society in Colonial Latin American*, Albuquerque New Mexico, University of New México, 1991; Rafael Altamira y Manuel Carrera (comp.) *Contribuciones a la historia municipal de América Latina*, México, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, 1951; y José Miranda, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*, México, UNAM, 1978.

obligaciones concejiles, pero cuando esa relación no era equilibrada, o sea cuando la población se incrementaba las entradas no eran suficientes. Así, en los momentos en que los ingresos propios no eran capaces de cubrir las necesidades urbanas, se tuvo que tomar la decisión de solicitar al rey, sin su autorización era difícil realizarlo, el establecimiento de ingresos arbitrios. Llamados así por que tenían una vida determinada, nacían para una necesidad y una vez resuelta deberían desaparecer. El asunto fue que no sucedió así y que continuaron por más tiempo, incluso se convirtieron en rentas permanentes dentro de ciertos ayuntamientos.⁴

Estos impuestos reciben una distinción importante en el siglo XVIII cuando se empieza a hablar de ingresos directos e indirectos; incluso es parte sustancial de la reforma que trata de implementar el marqués de Ensenada desde el ministerio de Estado en 1745, al recuperar la vieja Junta de Baldíos y Arbitrios, para transformarla en la Contaduría de Arbitrios e intentar extenderla en los dominios de la península española.⁵

Así, el ayuntamiento del Antiguo Régimen fue asumiendo diferentes servicios para el mantenimiento y desarrollo de la vida urbana; para lo cual tenía la necesidad de establecer una hacienda local que le proveyera de los ingresos indispensables y, así, cubrir los gastos que implica ese mantenimiento. La definición que asumieron esos ingresos fueron “propios, arbitrios y repartimientos”. De estos el que se

⁴ Manuel Martínez Neira, *Una Reforma Ilustrada para Madrid. El Reglamento del Consejo Real de 16 de marzo de 1766*, Madrid, Instituto de Estudios Madrileños – Universidad Carlos III de Madrid, 1994, pp. 10-11; García, *Op. cit.*, 1996, pp. 33-34.

⁵ García, *Op. cit.*, 1996, p. 179.

puede decir que fue una renta, en el sentido del término, fueron los últimos, también llamados “derrama”, ya que fue una contribución directa que se debía cubrir por los vecinos de la ciudad. Evidentemente el reparto de esa derrama no era equitativo y sí injusto. Además, la distinción de lo que fueron las rentas locales de las centrales era tenue y se confundía fácilmente; se podía ver que impuestos centrales se cobraran por la hacienda local y viceversa, asunto común, la cuestión era que cualquiera se podía quedar con esos ingresos sin mayor reparto y diferenciación. Por lo que fue necesario empezar a definir las rentas, los conceptos, los montos y sobre todo los gastos y beneficios, objeto claro y definido de las reformas aplicadas desde Felipe V a principios de siglo en España.⁶

Es difícil establecer una clasificación de los ingresos locales en España, ya que desde fines del siglo XVII los reformistas tuvieron que enfrentarse a una diversidad amplia y difusa de los diferentes ingresos que recaudaban los oficiales locales. Pero sobre todo el problema mayor estaba en la incapacidad de controlar la creación de los llamados arbitrios, mismos que servían para cubrir necesidades inmediatas y temporales, pero que en la práctica se volvían eternos, siendo los vecinos los perjudicados por esta permanencia. Los intentos por ordenar la hacienda local española se centraron en este aspecto que fue fundamental.

Las reformas aplicadas desde 1745 tenían dos objetivos claros, crear los puestos necesarios para vigilar el funcionamiento y establecer los reglamentos para controlar las finanzas del cabildo urbano. Así, después de revisar las cuentas y haciendas locales, la Corona determinó la necesidad de efectuar las siguientes

⁶ García, *Op. cit.*, 1996, p. 16-33.

medidas: primero establecer nuevos cargos en los ayuntamientos, o sea la aparición de los alcaldes honorarios y el síndico procurador; retomar la elegibilidad en los cargos, como en un principio se había determinado, así se quitaría el poder a ciertos grupos urbanos que se beneficiaban en contra del resto de los vecinos; a partir de ese momento, era obligatorio presentar un reglamento donde se indicaban claramente los ingresos, propios, arbitrios y repartimientos, así como los gastos y deudas; se agruparon las diversas instancias de control en una sola, o sea en la Contaduría de Arbitrios del Reino y con la fiscalización del Ministerio de Hacienda; se establecería un tribunal de cuentas que vigilara los libros de las finanzas; se intentó definir los impuestos y reducir al máximo la discrecionalidad; además se prohibía que los arbitrios se siguieran arrendando a particulares, sólo deberían permanecer los contratos establecidos con anterioridad a esta Instrucción. Todas estas medidas iban enfocadas a reorientar el objetivo de la hacienda local, el cual se ubicaba en la necesidad de mantener el bien común y dejar de privilegiar a unos cuantos, principalmente las familias pudientes de las ciudades. Pero también, junto con lo anterior, la Corona buscó mayor control sobre las rentas y hacer efectivo la necesidad de centralizar y vigilar las funciones de las instancias menores de gobierno.⁷

La medida, aún a pesar de su importancia y magnitud, al parecer no logró aplicarse en los diferentes ayuntamientos de la península ibérica, así se puede

⁷ Martínez, *Op. cit.*, 1994, pp. 13-14. La disposición se llamó: *Instrucción que se ha de observar en la intervención, administración y recaudación de los Arbitrios del Reino* del 3 de febrero de 1745 y García, *Op. cit.*, 1996, pp. 40, 156 y 173-186. La autora hace una reseña completa del asunto de los arbitrios y sus instancias en la mayoría de los ayuntamientos de la Corona Española. Sobre el asunto de las elites locales y el estado central véase a Gerald E. Aylmer, "Centro y localidad: La naturaleza de las élites del poder", en Reinhard (coord.) *Op. cit.*, 1997, pp. 83-105.

comprobar por las numerosas órdenes que se siguieron emitiendo, o bien, por que en otros ayuntamientos ya existían juntas que centralizaban la administración de los arbitrios. Por ejemplo en Sevilla se formó la Junta General de Arcas y Arbitrios en 1736, su fin fue acabar con la multitud de juntas y lograr recaudar en una sola todos los ingresos; en Valencia fue similar, ahí se creó la Mayordomía de Arcas de Propios junto con una Arca de tres llaves.⁸

El asunto no quedó ahí, los intentos reformistas del marqués de Ensenada fueron más allá. En los siguientes años se buscó acabar de consolidar dicha reforma, la cual iba encaminada a reorientar las funciones centralizadoras, la desaparición de juntas y el establecimiento de un tribunal de cuentas. En 1751 se intentó recortar las funciones del Consejo de Madrid, instancia que regulaba y controlaba todas las funciones de la hacienda local, y crear una Dirección General de Propios y Arbitrios para centralizar la administración, sin dejar de lado al Consejo, ya que él quedaría con los asuntos contenciosos. El objetivo era intentar definir mejor los gravámenes locales a través de la propuesta de la contribución personal, así como, eliminar la discrecionalidad de los arbitrios, un viejo objetivo reformista que, ahora, impulsaba Ensenada.

Cuatro años más tarde él mismo intentó crear una Contaduría donde se debería ajustar y liquidar las cuentas de las haciendas locales; pero con una serie de reglas y disposiciones claras y precisas, vigilaría principalmente el asunto de los

⁸ Martínez, *Op. cit.*, 1994, pp. 14-15 y García, *Op. cit.*, 1991, pp. 173-186 que a su vez citan una amplia bibliografía para España sobre este asunto.

arbitrios, sin descuidar a los propios y con un objetivo claro el “bien común” de los vecinos.⁹

Ensenada buscó crear las instancias legales necesarias para darle una salida más ordenada al asunto de los ingresos de los ayuntamientos, orden, claridad y fiscalización, todo a partir de una centralización más definida, reduciendo al máximo los gastos, la burocracia y las instancias que se habían creado a lo largo de los siglos en los ayuntamientos para su cumplimiento, todo ello basado en la propuesta que había hecho Campillo y Cossio unos años antes. Pero además, empezar a definir mejor las obligaciones fiscales de los vecinos, reducir los privilegios de las familias poderosas y, más adelante, convertirse en parte sustancial de las rentas reales de la Corona.¹⁰

Por otro lado, con la aplicación de las reformas borbónicas en España entre 1729 y 1749, recordemos que se llevó a cabo en dos fases, definieron algunas de las funciones de las distintas instancias de poder, en primer lugar fue el caso del Corregidor, cargo que se había creado desde el siglo XIV, y que entre sus obligaciones estaban las de gobierno, administrativas, judiciales, fiscales y militares. Posteriormente se definió la del Intendente, nuevo cargo que vendría a ocupar un lugar importante, pero que no descuidaba, para nada, las obligaciones fiscales. En ambos casos se buscó la centralización a través de distintas juntas y

⁹ Martínez, *Op. cit.*, 1994, pp. 14-15, el asunto estaba basado en el Tratado de J. A. Bringas, que ocupó el cargo de contador general de los pécitos; y García, *Op. cit.*, 1991, pp. 156 y 173-186, ambos a su vez citan una amplia bibliografía sobre este asunto para España.

¹⁰ José del Campillo y Cosío, *Tratado de los intereses en Europa*, España, 1741; *Lo que hay de más y de menos en España para que sea lo que debe ser y no lo que es*, España, 1742; y para América *Nuevo sistema de gobierno económico para la América*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993, (Ed. Facsimilar).

administraciones, donde el Corregidor cumplía funciones importantes, pero poco claras, así, posteriormente, se intentó definir mejor las obligaciones del Intendente con respecto al asunto en cuestión. Por ejemplo, fueron estos últimos los encargados, según las ordenanzas, de la recaudación de los impuestos locales y entregar las cuentas a las instancias fiscalizadoras, como fue el caso de Valencia.¹¹

Al final los cargos se unieron en uno sólo para darle mayor peso y presencia en la administración de las finanzas. El Intendente asumió las funciones del corregidor, pero además empezó a concentrar las nuevas medidas centralizadoras de la reforma, en los ámbitos administrativo, judicial, fiscal y de policía. En el aspecto fiscal el objetivo que Ensenada buscó fue la integración de las haciendas estatal y local en una sola, así ese funcionario al asumir la administración y fiscalización de los ingresos del ayuntamiento se le unían las funciones propias del superintendente de Real Hacienda en su jurisdicción. Con lo cual tendría en un solo funcionario y una sola administración ambos compromisos, así, pensó que podía resolver el primer problema, la centralización. El segundo, ya mencionado, lo intentó por medio de la desaparición de la discrecionalidad en los arbitrios, para lo cual propuso la desaparición de esa multitud de impuestos sin orden y concierto, para establecer la contribución directa de todos los vecinos. Para lo cual plateaba la necesidad de establecer padrones y catastros donde el registro fuera confiable para aplicar la nueva contribución directa. Y por último el asunto de reducir al mínimo los censos redimibles que se habían contratado desde tiempo

¹¹ García, *Op. cit.*, 1996, pp. 163 y 174-176.

atrás y que se habían convertido en una carga onerosa para los ingresos de la ciudad; y a partir de ahí no permitir establecer nuevos censos a menos que fueran autorizados por las instancias centrales.¹²

El asunto no se pudo resolver sino varios años más adelante, como veremos, pero lo importante a rescatar es que ya desde la primera mitad del siglo XVIII los ilustrados, intelectuales y funcionarios, buscaron hacer una reforma estructural a las finanzas reales, desde el lugar más pequeño, el ayuntamiento, hasta la parte más grande las diversas cajas reales que componían la Corona de Castilla y Aragón. Asunto no menor, de una envergadura fundamental, la unificación de los reinos de España que había sido tan dilatada y superficial, ahora se intentaba cambiarla para establecer un Estado central que diera orden y sobre todo controlara a las distintas instancias de poder en la península. Como podemos ver el asunto del ayuntamiento no fue aislado, por el contrario estaba en el centro de la discusión y del mismo proyecto reformista.

Otro asunto importante a rescatar es el referido a la reforma fiscal, planteada inicialmente por Campillo y Cossio y retomada por Ensenada, la necesidad de modificar la política fiscal fue el punto nodal, ahí entraba el asunto de la centralización, evitar la discrecionalidad, pero, sobre todo, establecer una nueva política basada en los impuestos directos, que gravara mejor a los vecinos y evitará al máximo la desigualdad, la cual se haría con base en un catastro de propiedad de inmuebles, establecimientos manufactureros y comerciales, para lo cual Ensenada le había dedicado ya una ardua labor y trabajo. Además de que el

¹² Martínez, *Op. cit.*, 1994, pp. 12-15 y García, *Op. cit.*, 1996, pp. 156-182.

gasto debería cubrir las necesidades de los vasallos españoles. La modernidad empezaba a campear por los ministerios españoles. Pero acabemos de ver la reforma antes.

Con la llegada de Carlos III a la Corona española se continuó con la reforma de una manera más contundente. La base seguiría siendo las Intendencias y los jefes que las encabezaban, pero había que darle mayor orden a las diferentes administraciones locales, incluso dentro del ayuntamiento evitar la duplicidad de oficinas recaudadoras y la emisión de comprobantes. La centralización se logró a partir del establecimiento de una oficina rectora, en 1760 se dio la orden para crear la Contaduría General de Propios y Arbitrios del Reino. La cual integraba a la vieja Junta de Arbitrios, a las demás oficinas administrativas y recaudadoras. Esta estaría bajo la supervisión del Ministerio de Real Hacienda, bajo el mando del marqués de Eschilache, y con un órgano rector superior, el Consejo de Castilla. Ambas instancias vigilarían las funciones fundamentales en ese nuevo órgano.¹³

Además de las funciones señaladas, la Contaduría debería de generar los informes necesarios para que el Rey estuviera al tanto de lo que pasaba. El procedimiento era hacer los informes y pasarlos de forma reservada por el Ministerio de Hacienda. Por otro lado, ese Ministerio, les pediría a los ayuntamientos cumplir con varias obligaciones, a saber: un reglamento donde se

¹³ Martínez, *Op. cit.*, 1994, pp. 15-23; Manuel Martínez Neira, "El municipio controlado. Los reglamentos de propios y arbitrios en las reformas carolinas", en *América Latina en la historia económica. Boletín de fuentes*, Finanzas municipales, enero – julio de 1997, pp. 9-17; García, *Op. cit.*, 1996, pp. 187-209; Javier Guillamón, *Las reformas de la administración local durante el reinado de Carlos III*, Madrid, 1980; y Carlos de la Hoz, "Las reformas de la Hacienda madrileña en la época de Carlos III", en Equipo Madrid, *Carlos III, Madrid y la Ilustración*, Madrid, Siglo XXI, 1988, pp. 77-101; entre otros.

especificara claramente cuales eran las rentas que recaudaban, cuáles eran los gastos que tenían, cuáles las deudas y cómo se amortizaban; se obligaría a los ayuntamientos a entregar los remanentes de la cuenta anual en la tesorería principal, ya no en la propia hacienda local, para lo cual se establecería un Arca de tres llaves; los nuevos gastos tenían que ser aprobados por el Intendente y la Junta de Real Hacienda; se reduciría al máximo los arbitrios y sólo se permitirían aquellos que eran indispensables para el mantenimiento de la ciudad y del bien común; se establecería una planta de funcionarios que revisarían las cuentas, para lo cual debería ordenar la contabilidad; se crearían juntas de propios y arbitrios en cada hacienda local; entre otros asuntos menores.¹⁴

Mientras que el Consejo se convertiría en la instancia centralizadora de las funciones administrativas de todas las haciendas locales. Sería ahí donde se tomarían decisiones importantes en torno a la contabilidad y la centralización de las funciones, por ejemplo: la decisión de crear nuevos empleos y sus funciones; la consolidación de la elegibilidad de los cargos del cabildo; la confirmación de los cargos de regidores honorarios y del síndico procurador, así como la cantidad dependiendo la importancia y magnitud del ayuntamiento; los salarios que devengarían cada funcionario; las visitas e informes que deberían realizar los Intendentes en cada hacienda local; entre otros más.¹⁵

¹⁴ Martínez, *Op. cit.*, 1994, pp. 15-23; Martínez, "Op. cit.", 1997, pp. 9-17; García, *Op. cit.*, 1996, pp. 187-209; Guillamón, *Op. cit.*, 1980; y de la Hoz, "Op. cit. 1988, pp. 77-101.

¹⁵ Martínez, *Op. cit.*, 1994, pp. 15-23; Martínez, "Op. cit.", 1997, pp. 9-17; García, *Op. cit.*, 1996, pp. 187-209; Guillamón, *Op. cit.* 1980; y de la Hoz, "Op. cit., 1988, pp. 77-101.

Como podemos apreciar la reforma carolina intentó ser contundente y lograr la centralización, ordenación y racionalización de las haciendas locales, problema agudo y serio en el que se enfrentaron desde principios de siglo. Sin embargo, estas medidas generaron otro problema ante el cual la Contaduría, el Ministerio de Hacienda y el Consejo no estaban preparados, la cantidad de informes y libros que recibieron fue descomunal, no fue suficiente la contratación del personal requerido desde un principio y el retraso fue la tónica en esta medida; asunto por el cual habían intentado cambiar. Así, la hacienda local a partir de 1760 se encontró con una organización centralizada y fiscalizadora, desde el lugar mismo de la recaudación, con la Junta de Propios y Arbitrios, posteriormente con una Contaduría que revisaba todas las cuentas y solicitudes de nuevos ingresos y gastos; a la cual la vigilaba el Ministerio de Hacienda y el Consejo de Madrid. No podemos perder de vista que un objetivo en ese momento, por lo menos duró hasta 1792, fue el ser claro en mantener el bien común de los vasallos que pagaban los impuestos.

El problema de la saturación de información provocó que la medida reformista tuviera huecos significativos que fueron aprovechados por los administradores locales, así el cumplimiento en la entrega de cuentas fue un largo peregrinar de libros y comprobantes que dormían el sueño de los justos, ante la incapacidad de los funcionarios de revisar las cuentas. En 1792 se habían entregado alrededor de 12,000 cuentas, de un tanto igual de ayuntamientos, en la Contaduría de Propios y el Tribunal de Cuentas, que comprendía desde 1760, momento de la creación de la medida, pero sólo se habían podido revisar 17 de esas haciendas locales. Así,

la medida tuvo un serio enemigo dentro de la misma administración, sin mencionar los contratiempos ocasionados por tal medida.¹⁶

Otros problemas que se generaron con la reforma de 1760 se ubicaron en dos aspectos fundamentales, uno fue el viejo caso de los arbitrios, asunto ya señalado, y el otro se refirió en una primera parte a cubrir el déficit que tenían con los diversos censos que se establecieron. Respecto a esta última la dedicación a resolverla se vio frustrada por las necesidades mismas de la Corona, la deuda real crecía enormemente y era necesario acopiarse la mayor cantidad de ingresos para enfrentarla.

Respecto al problema que había iniciado parte sustancial de la reforma, la desorganización, cobro indebido y arriendo irregular de los arbitrios, se determinó dejarlo para más adelante. La razón de tal determinación fue que, primero, vieron la necesidad de darle orden a los ingresos y establecer una balanza de pagos equilibrada en cada ayuntamiento; posteriormente, cubierta esa deuda, ahora si se podía darle una resolución a los arbitrios y que dejaran de ser tan discrecionales. Para lo cual deberían revisar el reglamento de cada ayuntamiento.

Asunto que hemos mencionado, la cantidad de papeles, libros, etc. era abrumadora y no había personal capacitado para resolver esa andanada de papel. Sin embargo, se dieron a la tarea de resolver el problema del endeudamiento, los censos en sus distintas formas debieron pasar por una revisión minuciosa: qué tipo de censo era, cuándo se estableció, a quiénes beneficio, pero sobre todo si

¹⁶ García, *Op. cit.*, 1996, pp. 206-207; Martínez, "Op. cit.", 1997, pp. 9-17; Guillamón, *Op. cit.*, 1980; y de la Hoz, "Op. cit.", 1988, pp. 77-101.

tenía la autorización real para poder entonces planear un programa de pagos y redimir el capital y los intereses. Esta situación se mantuvo así desde la reforma de 1760 y fue hasta 1792 en que se puede decir que se redimió la mayoría, sino es que todas, de las deudas de los ayuntamientos por este concepto.¹⁷

Muy probablemente los reformistas tenían pensado que una vez resuelto el problema de las deudas iba a ser más fácil resolver el problema de los arbitrios, la explicación era que se había logrado eliminar el déficit de las cuentas. El siguiente paso era darle orden a la irregularidad de esos ingresos y, buscar, la aplicación de los impuestos directos, como lo había planteado el marqués de Ensenada en 1745.

Pero se presentó otro asunto que no coincidió con la propuesta inicial de 1745, o sea, que para revisar los censos sólo se aceptaba la palabra de los funcionarios del ayuntamiento y poco se investigaba sobre el origen del mismo, menos sobre los beneficios que había generado en la ciudad y sus vecinos. Para lograrlo se volvió al viejo esquema de los reglamentos de las haciendas locales; o sea, un informe detallado del cargo y data de cada uno, donde se especificará claramente el origen, monto y pago que se hacía de cada concepto.

Los reglamentos estaban integrados por tres secciones: el cargo, donde se asentaban todos los ingresos, fueran directos o no, propios: ejidos, bienes inmuebles; arbitrios, sobre todo sisa y pagos por la entrada de los granos; y los sobrantes de penas de cámara, renta de aguardiente y encabezonamientos de las

¹⁷ García, *Op. cit.*, 1996, pp. 221-227; Martínez, "Op. cit.", 1997, pp. 9-17; Guillamón, *Op. cit.*, 1980; y de la Hoz, "Op. cit.", 1988, pp. 77-101.

rentas provinciales. En seguida debería aparecer la data, ahí deberían estar todos los pagos que se hacían por concepto de salarios de los diversos funcionarios y empleados; el pago de los réditos de los censos; gastos de las festividades religiosas y los llamados gastos ordinarios y extraordinarios alterables. Y por último estaban las llamadas derramas, contribuciones directas que se repartían entre los vecinos para cubrir el déficit.¹⁸

A partir de la creación de cédulas por cada reglamento se buscó mantener un control eficiente sobre los impuestos. Sin embargo, la situación se complicó ya que los funcionarios no tomaron en cuenta varios elementos ya creados para su ayuda, por ejemplo, para establecer el valor de propiedades y los impuestos correspondientes, se basaron en las declaraciones de los funcionarios, dejaron de lado la valiosa información que se integró en el Catastro de Ensenada, asunto absurdo que complicó de más el fijar los montos por concepto de impuestos de las diferentes cuentas.¹⁹

Aún a pesar de lo anterior la reforma empezó a tener resultados, se puede decir que las deudas comenzaron a saldarse completamente desde 1790, lo cual cumplía uno de los objetivos de tal medida, reducir al máximo los gastos por censos, que estos se establecieran siempre vigilando el bien común de los vecinos, pero sobre todo, que fuera el Rey y sus diferentes Consejos quienes vigilaran el contrato, el gasto y su redención. Para evitar en lo posible la perniciosa

¹⁸ García, *Op. cit.*, 1996, pp. 221-227; Martínez, "Op. cit.", 1997, pp. 9-17; y de la Hoz, "Op. cit.", 1988, pp. 77-101.

¹⁹ García, *Op. cit.*, 1996, pp. 224; Martínez, "Op. cit.", 1997, pp. 9-17; y de la Hoz, "Op. cit.", 1988, pp. 77-101.

relación de beneficio que habían establecido ciertas familias con los impuestos locales. La medida estaba en marcha y el fin se estaba logrando.

Pero las guerras que estableció España con las distintas potencias hicieron que el intento se quedara a la mitad. Después de la redención de los capitales de los censos, la siguiente medida sería darle orden a los arbitrios, reducirlos al mínimo y establecer nuevas formas de recaudación, como la contribución directa, propuesta anteriormente. Sin embargo, las guerras, pero sobretodo los gastos, ocasionaron una redirección de los impuestos locales, así como de otros ingresos, para cubrir el constante déficit de la Real Hacienda.

A partir de 1792 los ingresos sobrantes de las haciendas locales en España y América sirvieron para cubrir el demandante déficit fiscal de la Corona. Esta transferencia de la deuda real obligó a las haciendas locales a cubrir los diferentes proyectos desde la Creación del Banco de San Carlos hasta el pago de los subsidios a Francia y los préstamos a Holanda. Hecho que vino a transformar en sí la reforma a esas instancias fiscales. Una vez más los arbitrios españoles se quedaron sin la reorganización que necesitaban. Lo que abrió las puertas, o más bien nunca las cerró, a las familias importantes de las ciudades y villas para continuar con sus pingues negocios, o sea, seguir controlando los ingresos, arrendando los arbitrios, buscar los mejores negocios con el financiamiento del erario local; en sí con todo aquello con lo cual las diversas reformas intentaron erradicar.

El problema continuó por varios años más, pero para efectos de este trabajo dejemos hasta aquí la propuesta reformista española y pasemos a ver la

propuesta que se trajo a Nueva España, para ver cuales fueron las diferencias y similitudes, pero sobre todo cómo se aplicó, ante la casuística particular de América.

La reforma en Nueva España

La reforma es traída por José de Gálvez con su llegada tierras americanas. No sin antes haber hecho una recopilación de la situación en que se encontraban las rentas locales en Nueva España. Para lo cual tuvo acceso a la diversa información que se generó en anteriores visitas, todas ellas referidas al asunto de la Real Hacienda.²⁰

Así Gálvez sabía de antemano la situación sobre las rentas, sobre la presión que ejercían las autoridades locales, alcaldes mayores y corregidores, pero sobre todo era necesario ubicar los objetivos y prioridades de la reforma fiscal en los ingresos locales. Bajo esas premisas trajo en 1760 la real orden sobre la creación y reglamento que debería vigilar y organizar las rentas de los diversos ayuntamientos novohispanos.²¹

Una vez revisado ambos documentos podemos constatar que son iguales, que no hubo modificación y el decreto de 1760 se trajo a Nueva España tal cual. Sin embargo, Gálvez tuvo que tomar medidas previas para establecer los cambios a tal disposición, así es hasta 1765 que se logra establecer la “Instrucción formada

²⁰ Amalia Gómez Gómez, *Las visitas de la Real Hacienda novohispana en el reino de Felipe V, (1710-1733)*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos, 1979; Vicente Rodríguez García, *El fiscal de la Real Hacienda en Nueva España. Don Ramón de Posada y Soto, 1781-1793*, España, Universidad de Oviedo, 1985; entre otros.

²¹ Fabián de Fonseca y Carlos Urrutia, *Historia General de la Real Hacienda*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1978, Vol. VI, pp. 243-253; y José de Gálvez, “Sobre el arreglo de Propios y Arbitrios”, en *Informe del marqués de Sonora al virrey don Antonio Bucareli y Ursúa*, México, CIESAS – Miguel Ángel Porrúa, 2002, pp. 133-137.

para la visita de los propios, arbitrios y bienes de comunidad”, dando paso a la integración de la Contaduría General de Propios, Arbitrios y Bienes de Comunidad de Nueva España. Para 1768 se vuelve a publicar otro reglamento modificando al anterior.²²

No es sino hasta el reglamento de 1771 que se logró establecer las condiciones sobre las cuales debería empezar a trabajar la Contaduría General, es precisamente ese reglamento el que parece ser siguieron los demás ayuntamientos, podemos decir que hasta el virrey marqués de Croix estuvo de acuerdo. Ahí podemos ver claramente el cómo ordenaron las rentas, cuáles fueron los funcionarios que se incorporaron, sus funciones, pero sobre todo el darle coherencia a todas las instancias de control que tenía el ayuntamiento en ese momento, por ejemplo: reglamentar la alhóndiga, la permanencia de ciertos funcionarios, entre otros asuntos más, que veremos.

La centralización era igual para todos los reinos y colonias, no hubo distinción. Así, se estipulaba que las rentas locales tendrían que estar bajo la dirección del Consejo de Castilla, las cuentas deberían ser revisadas por el Ministerio de Hacienda, en ese momento encargado al marqués de Esquilache; y pedía que los sobrantes fueran cuidados e invertidos en los mejores beneficios para los que fueron concentrados. En este sentido la medida de 1792 no alteraba el espíritu de la real orden, para ese momento la necesidad era enfrentar el déficit real, por lo cual se podía hacer uso de esos recursos, pero veamos en sí la ley.

²² Fonseca y Urrutia, *Op. cit.*, 1978, Vol. VI, pp. 243-349. Quienes dan una revisión completa de los diversos reglamentos y modificaciones que sufrió esta renta en Nueva España.

Se dispuso la creación en 1765 de una Contaduría General de Propios y Arbitrios del Reino de Nueva España, donde se llevaría la cuenta y razón de las haciendas locales, para lo cual se disponía que el 2% de lo recaudado de todos los propios sirviera para cubrir los salarios y gastos de administración. Se determinó que se dejara de cobrar el 4% sobre los arbitrios y que iba a la real renta. Con lo cual se decretaba la formación de la instancia reguladora y fiscalizadora de las rentas locales, a imagen y semejanza de la impuesta en España.²³

Sería interminable reseñar la reforma en cada uno de sus artículos, es igual a la española, como lo habíamos mencionado. Así que nos centraremos a algunos aspectos que son de importancia. Partimos del hecho de que hay una definición de los impuestos, una serie de disposiciones sobre el cobro, la forma de modificar la contabilidad entre otros asuntos más.

Una de las primeras disposiciones estuvo referida al equilibrio que deberían tener las finanzas locales, o sea, de acuerdo a los ingresos estarían los egresos, mientras que había que poner orden en los censos para evitar fugas de dinero, o bien, para evitar que ciertas familias se sirvieran de eso para su beneficio. Se solicitó un reglamento del cargo y data de cada ayuntamiento novohispano. A partir de ahí se podría determinar las cargas, reducir los arbitrios y redimir los censos, vamos, una reforma para mantener una balanza comercial equilibrada, según los términos mercantilistas del momento.²⁴

²³ Fonseca y Urrutia, *Op. cit.*, 1978, Vol. VI, pp. 244-245.

²⁴ Fonseca y Urrutia, *Op. cit.*, 1978, Vol. VI, pp. 245-246; para el mercantilismo véase a Eli F. Heckscher, *La época mercantilista. Historia de la organización y las ideas económicas desde fines*

Aquí surgió una diferencia, en Nueva España no se llevaba a cabo la reforma jurisdiccional y fiscal de los reinos, las intendencias tuvieron que esperar hasta 1786 cuando se logra, aún a pesar de los virreyes, introducir esa medida; por lo que la figura del Intendente como parte nodal de la reforma fiscal local quedaría trunca, entonces sería el Corregidor y/o Alcalde Mayor quién debería llevar a cabo esta propuesta. Por lo cual se dedica todo un capítulo a este asunto. Principia con el establecimiento de los regidores honorarios en el ayuntamiento, para después empezar a definir sus funciones, su elegibilidad y sus salarios. En todo coincide con la propuesta española, la función será la de vigilar los ingresos, los miembros del cabildo deberán ser electos por los vecinos, se derogan todas las prebendas que recibían antes, so pena de castigo pecuniario y pérdida del puesto. Una vez nombrados los regidores deberían formar las comisiones necesarias para asumir sus obligaciones, todo ello siempre en beneficio de los vecinos.²⁵

Se define de una manera más clara los cargos de Mayordomos y Tesorería. El reglamento dedica varios puntos a esas funciones, la parte medular define la desaparición de mesas y receptorías, solo deja dos una para propios y arbitrios y otra para la alhóndiga y el pócito; además debería abrirse arcas de caudales donde fueran depositados los sobrantes de propios y arbitrios, perfectamente separados y diferenciados. Así como llevar el libro manual y de caja correspondiente a cada uno de ellos. Cada mayordomo tesorero de las rentas mencionadas tenía una de las llaves, las otras estarían en manos del diputado

de la Edad Media hasta la sociedad liberal, México, Fondo de Cultura Económica, 1983; J. Schumpeter, *Historia del análisis económico I*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

²⁵ Fonseca y Urrutia, *Op. cit.*, 1978, Vol. VI, pp. 259-261.

más antiguo y el corregidor. Él que tenía la obligación de revisar las cuentas anuales y exigir las reparaciones en su caso, se determinó claramente el salario que debería tener este puesto, algo menor a lo que recibía antes, entre otras funciones más.²⁶

Para poder cumplir con las disposiciones de fiscalización era necesario disponer de los oficios de un contador, lo mismo pasó con el procurador, o abogado de la ciudad, quienes deberían cuidar los bienes de la ciudad en beneficio colectivo. A ambos se le fijó horario y sueldo anual, para evitar malos entendidos.²⁷

En cada ayuntamiento debería haber una oficina de la Contaduría General, donde los anteriores funcionarios deberían de despachar, eso existía desde antes en la llamada mesa de Propios de la ciudad.

Otra distinción clara fue que se aceptó y se pidió que en los reglamentos de Propios se distinguiera claramente los ingresos, egresos y deuda que se tenía contratada, pero lo más significativo es que a los bienes de comunidad se les integró como parte de los propios de los pueblos. Así todo en el mismo costal iba a cumplir la función primordial de la reforma, la centralización. Así, la información debería ser completa en esos rubros, para ver cómo poder fiscalizar y centralizarlos, una vez establecidos estos reglamentos, se procedía a dar paso a un arca de tres llaves para el control de los sobrantes. Con esto se podía proceder entonces con la misma tónica que en España; primero una vez definido los rubros se procedería a su arreglo, evitar los arbitrios hasta donde fuera posible; reordenar

²⁶ Fonseca y Urrutia, *Op. cit.*, 1978, Vol. VI, pp. 271-273.

²⁷ Fonseca y Urrutia, *Op. cit.*, 1978, Vol. VI, pp. 273-274.

los propios para que fueran suficientes para cubrir los gastos; reducir estos últimos para evitar más cargas a los vecinos; reducir los gastos en todos los rubros, principalmente en las festividades; y empezar a redimir los censos y sus réditos para dejar las finanzas locales sin déficit.²⁸

Podemos observar como el plan a seguir en Nueva España era similar al aplicado en los ayuntamientos españoles. Primero ver cómo estaban los ingresos y gastos, para después empezar a cubrir las deudas y dejar para un mejor momento el asunto de los arbitrios. Por ahora no puedo decir mucho sobre la relación que había entre ambas rentas, aunque hay estudios sobre los bienes de comunidad, no hay claridad sobre esta relación. Pero a partir de los dictámenes y órdenes, podemos sugerir, que el problema en Nueva España estaba en otros sectores y no en la discrecionalidad de los arbitrios.²⁹

Los bienes de comunidad de los pueblos de indios era el asunto espinoso para la Contaduría, ya que no había claridad sobre cómo hacerlos, pero sobre todo por la poca disposición de la comunidad misma y los funcionarios para llevarlo a cabo. Un asunto delicado estuvo en que la división de los ingresos de esos pueblos estaba determinada por el llamado fundo legal, dotación real de tierra para el mantenimiento colectivo del pueblo, y por las tierras comunales, aquellas que le pertenecían al pueblo que podía arrendar a los integrantes de la comunidad y de

²⁸ Fonseca y Urrutia, *Op. cit.*, 1978, Vol. VI, pp. 253-258.

²⁹ Sobre el asunto de los bienes de comunidad véase a Margarita Menegus, "Los bienes de comunidad de los pueblos de indios a fines del periodo colonial", en Margarita Menegus y Alejandro Tortoledo (Coord.) *Agricultura mexicana: crecimiento e innovaciones*, México, Instituto Mora, El Colegio de Michoacán, El Colegio de México e Instituto de Investigaciones Históricas UNAM, 1999, pp. 89-126; y Dorothy Tanck de Estrada, *Pueblos de indios y educación en el México colonial, 1750-1821*, México, El Colegio de México, 1999, pp. 17-152.

ahí recuperar un ingreso para el sostenimiento de las funciones y festividades del mismo. Lo cual siempre se traducía en dinero, se practicaron varias formas para obtener un beneficio, uno común fue mantener el arriendo, a los integrantes, o no, de la comunidad, de las tierras y el pago servía para las necesidades; otro fue la utilización de forma colectiva cediendo parte del trabajo, tequio, para el beneficio común. El sobrante debería correr el mismo procedimiento que el de ciudades y villas, depositarse para su mejor ejercicio.³⁰

A diferencia de los otros ingresos, los bienes de comunidad, al parecer, no registraron arbitrios, todos sus ingresos estaban determinados por la tierra y el uso que se le daba, o sea, eran de propiedad comunal, que administraba el cabildo de distintas formas. Pero en caso de que los pueblos no tuvieran tierras propias deberían de todas maneras informar a la autoridad. El problema fue el incumplimiento de la disposición, todavía en 1792 el virrey Revillagigedo se quejaba de que aún no estaban los reglamentos de bienes de comunidad de los pueblos de indios. Al parecer fue hasta principios de la siguiente centuria que se logró reunir la mayoría de esa información.³¹

Las demás ciudades si tuvieron que cumplir y definir los ingresos propios y arbitrios que tenían. Para que a partir de ahí se empezara de la misma manera que en España a centralizarlas. Definir si los arbitrios pueden sustituirse por algunos propios; definir las deudas a través de los distintos censos que se solicitaron; prohibir la aplicación de arbitrios en los ayuntamientos en que no

³⁰ Menegus, "Op. cit. 1999, pp. 89-126; y Tanck, *Op. cit.*, 1999, pp. 77-152.

³¹ Fonseca y Urrutia, *Op. cit.*, 1978, Vol. VI, pp. 253-254; Menegus, "Op. cit. 1999, pp. 89-126; y Tanck, *Op. cit.*, 1999, pp. 77-152.

hubiera, como fue el caso de Orizaba que solicitó la autorización para establecer esos impuestos ante la penuria de los propios, alrededor de 1790.

Para entregar los reglamentos se daba un año, una vez recibido los informes se procedería de la misma manera, revisar y aprobar las cuentas; empezar a reducir los censos y réditos y posteriormente a reorganizar los propios, eliminando los arbitrios. Aquí a diferencia de España, no se dice expresamente nada sobre la necesidad de reformar los impuestos mismos, o sea, introducir las contribuciones directas en vez de las indirectas, pero no dudo que la intención haya sido la misma, no había porque pensar lo contrario.

Respecto a las rentas de propios el reglamento define cuales deben ser los impuestos que se deben recaudar en esos espacios urbanos. Por propios se entiende lo siguiente: “fincas de cajones, tiendas de comercio, casas y accesorias, sitas en las calles y callejuelas, en varios censos perpetuos y redimibles, pensiones que paga el obligado de abasto de carnes, arrendamiento de tablas del rastro, oficio de fiel contraste, de pesos y medidas y en la pensión de los puestos y mesillas de la plaza mayor, cuyos productos están destinados al pago de salarios, obras, cargas, fiestas y cuanto generalmente ocurre de gasto del ayuntamiento.”³²

Los ingresos por concepto de arbitrios se presentan divididos en dos rubros importantes, pero jamás se refiere a ellos como arbitrios, son las rentas de Sisa y de Cuartillas. Que por otro lado son las más comunes en Nueva España, razón por la cual sostenemos que el problema ya señalado para España no era igual. Hace la referencia a los que se debe cobrar por la introducción de barriles de

³² Fonseca y Urrutia, *Op. cit.*, 1978, Vol. VI, pp. 262-264.

aguardiente y vino y el destino que deben tener. Pero llama la atención que sobre otro tipo de caldos no se cobre impuesto, por ejemplo las mistelas y demás licores, así pide que sean tasadas a la misma categoría que los primeros. Y define que el cobro y contabilidad de esta renta debe hacerla el mayordomo tesorero de propios de la ciudad, o villa. Y por último define que una parte de esos ingresos debe ir para el mantenimiento de cañerías, fuentes públicas y cárceles de las ciudades.³³

Mientras que para el ingreso por cuartillas que se cobran por la introducción de harina de trigo y cebada, que se destinan para el mantenimiento y financiamiento del pósito urbano, dejara de recaudarla el contador del ramo del viento y será también, el mayordomo tesorero quien se haga cargo de tal obligación.³⁴

Más adelante hace referencia a las obligaciones del mayordomo de la alhóndiga, el cual estaba autorizado a llevar las cuentas separadas de los ingresos de propios, pero a definir bien el cómo se prestaba y a quién, para evitar perjudicar a los vecinos.³⁵

Incluso el reglamento trae unos apartados para explicar el cómo debe hacerse para realizar obras de propios y obras públicas, en esos términos, deberán hacerse siempre de acuerdo con el obrero mayor de la ciudad y previendo que los sobrantes cubran primero los réditos y censos y después se hagan las reparaciones a los bienes de propios, casas, tiendas, cárceles, etc. y después las obras que requiere la ciudad, como pueden ser el empedrado, alumbrado, limpieza etc. Para cerrar el reglamento se hace una explicación completa de los

³³ Fonseca y Urrutia, *Op. cit.*, 1978, Vol. VI, pp. 265-266.

³⁴ Fonseca y Urrutia, *Op. cit.*, 1978, Vol. VI, pp. 267-268.

³⁵ Fonseca y Urrutia, *Op. cit.*, 1978, Vol. VI, pp. 268-271.

gastos por concepto de festividades religiosas, que dependía de cada ciudad y villa, cuentas que son tomadas a partir de los informes mismos que entregan los funcionarios locales.³⁶

A partir de este ejemplo podemos ver que los reglamentos de propios y arbitrios de las ciudades y villas de Nueva España llegaron en el transcurso de cinco a seis años a la Contaduría General, por ejemplo el de la ciudad de México es de 1771, pero se logró realizar una extensa recolección de información sobre las haciendas locales.

El asunto de la comunidad india se complicó cuando empezaron aparecer otras formas de bienes comunales, por ejemplo las hermandades y cofradías, o bien cuando para cubrir los gastos de una festividad se obtenía una parte de los bienes que se enajenaba para ese fin, ocasionando problemas en la contabilidad. Estas diferencias se hicieron presentes inmediatamente y fueron la causa de que para 1792 aún no se podía contar con esos reglamentos, a diferencia de las otras ciudades y villas. O bien, para determinar los gastos en las festividades religiosas, conforme avanzó el siglo XVIII se concibieron como gastos superfluos.³⁷

A partir de la introducción de la reforma borbónica a la jurisdicción hubo que hacer las modificaciones necesarias. La desaparición del Corregidor, o del Alcalde Mayor, obligó a aplicar los mismos mecanismos de control, ahora con el Intendente, la Junta Provincial de Real Hacienda y la Junta de Propios, todas las instituciones tuvieron que someterse a las nuevas reglas y asumir la centralización

³⁶ Fonseca y Urrutia, *Op. cit.*, 1978, Vol. VI, pp. 274-281.

³⁷ Fonseca y Urrutia, *Op. cit.*, 1978, Vol. VI, pp. 283-289.

como un nuevo mecanismo de control y fiscalización. El cual había empezado desde la década de 1770, pero que ahora con los nuevos funcionarios e instituciones cambiaba, ya no se podía recurrir sólo a un funcionario, sino que ahora había que considerar a toda una junta. Lo mismo pasó con la aparición de los funcionarios al interior del cabildo urbano, los regidores honorarios y el síndico procurador.³⁸

La llegada de las llamadas reformas borbónicas reubicaron el asunto de los ingresos locales dándole el carácter que tenían en España. Con lo cual acababan de realizar el proyecto de reforma, centralización, fiscalización y sobre todo de recuperación de más ingresos en momento en que las necesidades se volvieron más acuciantes.

Comentarios preliminares

Sin duda, aún faltan asuntos importantes, pero dado lo extenso de esta primera parte termino momentáneamente aquí, por ahora, con algunos comentarios sobre el proceso de centralización borbónica.

Hay varios elementos fundamentales para entender la reforma estructural que se estaba fraguando en España, como se dijo, por los intelectuales y funcionarios que llevaron a cabo propuestas avanzadas en su momento. No sólo están los escritos que se publicaron en ese tiempo, sino que están también la aplicación de

³⁸ Fonseca y Urrutia, *Op. cit.*, 1978, Vol. VI, pp. 299-313; José Miranda, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*, México, UNAM, 1978, pp. 127-132; Martha L. Espinosa, "El tribunal de fiel ejecutoria de la ciudad de México, 1724-1790. El control del cabildo en el comercio urbano", México, Escuela Nacional de Antropología e Historia, tesis, 2002, pp. 42-84; J. M. Ots Capdequi, *El Estado español en la Indias*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982; y Horst Pietschmann, *Las reformas borbónicas y el sistema de intendencias en Nueva España*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

medidas, recopilación de información e intentos significativos por hacer cambiar las estructuras del estado y darle una mayor conjunción, orden, control y sobre todo centralización. Claro que estas medidas tenían que enfrentarse con una serie de intereses locales y regionales poderosos, los casos salen sobrando. Lo significativo de tal medida esta referido a la necesidad de establecer los cambios que dieron paso a la conformación del Estado Ilustrado, el cual debería tener un control efectivo y eficiente de todas las ramas de gobierno. Para lo cual era necesario empezar por centralizar la información, el marqués de Ensenada no sólo lo entendió, sino que lo llevó a cabo, hoy en día su catastro sigue siendo una excelente fuente de información.

A partir de ahí era necesario establecer los mecanismos que dieran paso a esa centralización, las llamadas causas de gobierno: justicia, policía, gobierno, y fiscalidad, que darían un orden y sobre todo permitirían hacer fluir mejor las medidas y administración del estado.

Así, la centralización en la causa de fiscalidad no estuvo ausente de estas medidas, ya lo habíamos visto para el caso de la Real Hacienda, pero para el caso del ayuntamiento poco se había escrito, sobre todo para el caso de Nueva España. Ahí podemos ver como se aplicó las providencias centralizadoras y fiscalizadoras en las rentas, las cuales nos sólo planteaban la necesidad de controlar y reducir los gastos, sino que la propuesta era más amplia, promover la modificación del concepto de impuesto y sobre todo reubicarlo en el nuevo orden imperial, o sea, recuperar el objetivo del impuesto y hacerlo realidad, el beneficio

común; a partir de eliminar las viejas gabelas para transformarlas en los nuevos impuestos directos que se discutieron e intentaron aplicarse.

El Estado Ilustrado intentaba cambiar y su propuesta estaba más cercana a la necesidad de cumplir con las obligaciones a sus vasallos. Por lo que tenía que vigilar el cómo se cobraba el impuesto, pero sobre todo vigilar cómo se gastaba y a quiénes beneficiaba, asunto fundamental para darle coherencia al proyecto de nación que trataban de implementar los reformistas.

Hubo problemas que no permitieron culminar este intento, varios ya los conocemos, otros aún nos falta bordar más fino para entenderlos. Por lo pronto dejo hasta aquí esta reflexión en términos de la idea original y la puesta en acción de las medidas reformistas al ayuntamiento en España y Nueva España.