

La fiscalidad bajo un régimen de dominación colonial: el caso de la Caja Real de Cartagena, 1738-1802

*The Fiscal System under the
Colonial Domination: the Case of
the Royal Caja of Cartagena, 1738-1802*

DECSI ASTRID ARÉVALO HERNÁNDEZ*

Universidad de los Andes
Bogotá, Colombia

OSCAR RODRÍGUEZ SALAZAR**

Universidad Nacional de Colombia
Bogotá, Colombia

* darevalo@uniandes.edu.co

** orodriguezs@unal.edu.co

Recepción: 11 de marzo de 2008. Aprobación: 19 de junio de 2008.

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo analizar el funcionamiento del sistema fiscal del siglo XVIII en el Virreinato de la Nueva Granada, a partir del estudio de la Caja Real de Cartagena. En esta investigación se reconoce que la fiscalidad del periodo colonial está regida por una triple dinámica: la sociedad estamental, un régimen de acumulación de tipo precapitalista y una acumulación regulada por la economía minera y la fuga del excedente económico por la vía fiscal.

[20]

En un primer momento se expone el programa de investigación utilizado para estudiar la fiscalidad del siglo XVIII, cuyas bases se encuentran en los trabajos de *Annales* y en la teoría económica desarrollada por la escuela de la Regulación. En un segundo momento se presenta la forma de funcionamiento fiscal que permitió la fuga del excedente económico. Y en tercer lugar se hace el respectivo ejercicio de cuantificación sobre los ingresos tributarios y los gastos realizados por esta Caja Real. Esta selección obedece a la importancia que tuvo Cartagena como puerta de entrada de la dominación española en América del Sur y a que fue por este puerto por donde se fugó el excedente económico, que ayudó a financiar las guerras comerciales en las que se vio enfrentada la Corona y contribuyó al sostenimiento de la sociedad cortesana española. El periodo seleccionado (1738-1802) obedece al interés de analizar los efectos fiscales que tuvo la creación del Virreinato de la Nueva Granada a partir de 1739.

Palabras clave: economía colonial, Caja Real, Cartagena, teorías económicas.

ABSTRACT

The objective of this article is to analyse how in the Nueva Granada's Viceroy the fiscal system worked in the 18th century, based in the study of the Royal Caja of Cartagena. In this investigation it is recognised that the fiscal system of the colonial period is driven by a three dimension dynamic: the state society, a pre-capitalism accumulation regime and an accumulation regulated by the mining economy and the escape of the economic surplus via the fiscal route. Firstly, the investigation programme used to study the fiscal system of the 18th Century is presented. Its bases are found in the Annals works and the economic theory developed by the Regulation School. Secondly, an analytical way of how the fiscal functioning allowed the escape of the economic surplus is presented and thirdly the respective quantification's exercise, about the tributary income and the expenditure made by this Royal Caja is made. This selection was made due to the importance that Cartagena had as point of entry to the Spanish dominium in South America, since it was through this port that the economic surplus escaped, which helped to finance the commercial wars faced by the crown. It also helped to maintain the Spanish's courtesan society. The select period 1738-1802 is due to the interest to analyse the fiscal effects that the creation of the Viceroy had in the Nueva Granada since 1739.

Keywords: Colonial Economy, Caja Real, Cartagena, Economic Theories.

Programa de investigación en el estudio de la fiscalidad

LA EVOLUCIÓN DE las finanzas públicas está estrechamente ligada a la historia general, particularmente, a la historia económica y a la historia política. De ahí que la investigación sobre la fiscalidad implica hacer una reflexión metodológica sobre la forma como el Estado capta recursos públicos con miras a financiar sus gastos y la manera como estos se orientan.

Existen diferentes alternativas teóricas para realizar el estudio de estos dos componentes (ingresos/gastos); sin embargo, son la historia, la economía y el derecho las tres disciplinas que más se han preocupado por esta temática. En esta perspectiva, la fiscalidad es un punto de encuentro de diversas ciencias sociales —desde la historia se han documentado varios ejemplos—, pues las repercusiones del impuesto sobre la vida económica se dejan sentir en la Europa del Antiguo Régimen. Este es un elemento de controversia durante las revoluciones burguesas, pero en especial en la Revolución Francesa de 1798, y hace parte de las protestas contra el sistema colonial en las colonias hispanoamericanas.

Por otra parte, casi todas las corrientes en teoría económica admiten que el impuesto tiene como función permitirle al Estado garantizar el orden público y la defensa nacional. Esta función social se justifica por cuanto ningún interés individual tiene la suficiente capacidad económica para defender un país en el que cada uno de sus miembros demanda la necesidad de contar con la protección frente a amenazas externas.

En lo político el sistema de finanzas públicas se traduce en términos jurídicos “por la constitución de un cuerpo específico de conceptos doctrinales y de reglas de operación concernientes a la elaboración del presupuesto, a la contabilidad pública y a los movimientos de fondos. En términos políticos, el voto del presupuesto por la Asamblea Representativa, emanación de la soberanía popular, constituye un acto político. La formación de un aparato administrativo propio, dotado de jerarquía, coherente, dirigido por un cuerpo de altos funcionarios —particularmente influyentes—, contribuye a la estructuración de la esfera de las finanzas públicas tanto en materia de repartición y colecta de ingresos tributarios como en control y fiscalización de los gastos públicos”.¹ Los conceptos doctrinales se expresan en un campo

[21]

1. Eli Cohen, “L’innovation financière et les paradoxes du financement publics sur les marchés de capitaux”, *L’Etat, la finance et le social*, Bruno Theret (Paris: La découverte, 1996).

del derecho: el tributario, que expresa las reglas que regulan la relación entre Estado y contribuyente.

[22]

Las diferentes aproximaciones muestran una fuerte articulación entre lo político, lo económico y lo social, que en la fiscalidad se resume así: en la esfera de lo político e institucional se aprecia cómo el Estado convalida su actividad financiera mediante el uso del poder político, que se sustenta en las instituciones desplegadas para cumplir con esta finalidad. En el terreno de lo económico la acción del Estado se inscribe en un conjunto de actividades, pero con la peculiaridad que —vía la política económica especialmente la fiscal— puede modificar los ritmos de acumulación. En el ámbito de lo social el Estado puede incidir sobre las transformaciones de las relaciones sociales existentes.

Antecedentes en la economía clásica

La ciencia económica desde sus orígenes se ha interesado por el estudio del sistema impositivo. La obra de Francois Quesnay —el representante más destacado de la fisiocracia a partir de una concepción teórica— propone, en 1756, que el Estado debe inclinarse por colocar un impuesto único y directo, por su parte Smith y Ricardo, fundadores de la economía clásica, se ocupan del sistema impositivo. Smith, en 1776, —al publicar su obra *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*— en el libro quinto (“De los ingresos del soberano o de la República”) —a partir de determinar la órbita de acción del Estado y enmarcada en una concepción liberal—, menciona cuáles podrían ser los gastos a realizar por el soberano, y en este mismo libro el autor discierne acerca de las “fuentes de ingreso que pertenecen particularmente al soberano o a la República”.² También en esta obra se traza lo que podría ser el nacimiento del sistema impositivo moderno estableciendo los criterios que debe guardar la fijación de un impuesto: *igualdad* —“los ciudadanos de cualquier Estado deben contribuir al sostenimiento del gobierno, en cuanto sea posible, en proporción a sus respectivas aptitudes, es decir, en proporción a los ingresos que disfruten

-
2. Según Smith existe una justificación social para realizar determinados gastos, por ejemplo, los que se “hacen para defender la sociedad y para sostener la dignidad del primer magistrado se realizan en beneficio de toda la sociedad”. Por tanto, estos gastos deben ser sufragados a base de contribuciones anuales; a diferencia de los de justicia que deberían financiarse mediante tasas judiciales. Adam Smith, *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones* (México: FCE, 1958) 717.

bajo la protección estatal” —,³ certidumbre, comodidad en el pago y economía de la recaudación.

En 1817, cuando apareció la obra de David Ricardo *Principios de economía política y tributación*,⁴ en Inglaterra se sentían los efectos de la revolución industrial con sus secuelas originadas en el maquinismo, se visibilizaba la clase obrera, se organizaban los “trade-unions” y las consecuencias del mercado autorregulador se manifestaban en el desempleo abierto, la miseria y la exclusión social. Por tanto, preguntas ligadas con la economía política, es decir, saber cómo se reparte entre los grupos sociales la riqueza generada por el trabajo, se tornan pertinentes. Las primeras palabras del prólogo de la obra citada son: “El producto de la tierra, todo lo que se saca de su superficie por la aplicación conjunta del trabajo, la maquinaria y el capital, se distribuye entre las tres clases de la sociedad, es decir: los propietarios de la tierra, los del capital necesario para cultivarla y los trabajadores que la cultivan”. Para Ricardo el problema principal de la economía política consiste en determinar las leyes que regulan esta distribución, y entre los objetivos de este libro se encuentra el de “exponer sus opiniones sobre las leyes de los beneficios y de los salarios y de los efectos de los impuestos”. Es bastante conocida la forma como Ricardo explicó el conflicto redistributivo entre capital y renta, así como la manera de solucionarlo con la importación de productos agrícolas. Tal solución implicaba abolir la *Ley de Granos* con el fin de reducir el precio de los bienes salarios; de contera se reduciría la renta, se disminuiría el poder de los terratenientes y así se ampliaría la acumulación capitalista.⁵

Tal vez es Marx el pensador que mejor articula lo histórico, lo económico y lo político en el análisis impositivo. En lo histórico, el moderno sistema tributario viene aparejado con la deuda pública, propia del mercantilismo (periodo de transición del feudalismo al capitalismo), que expande el mer-

[23]

3. Smith 726.

4. David Ricardo, *Principios de economía política y tributación* (México: Aguilar, 1963).

5. Autores reformistas y socialistas como Sismondi en Francia y Wagner en Alemania proponen en el siglo XIX la utilización del impuesto como un medio de justicia social y de redistribución. Los tributos sobre los ingresos y las herencias son entonces una palanca de transformación social que evitan las desigualdades excesivas. La voluntad política de fijar impuestos al capital, la plus valía, las herencias serán una constante en el pensamiento social democrata; el Estado debe desarrollar la justicia social que la economía de mercado en busca de la eficiencia no puede realizar directamente.

[24]

cado mundial por medio de las guerras comerciales. Nuevos empréstitos significa nuevos impuestos para sufragar los gastos y los intereses de los empréstitos concedidos al Estado. Los impuestos, que en su mayoría gravan artículos de primera necesidad, encarecen esta clase de productos y se convierten en un favorecedor de la expropiación del campesino y del artesano, para quienes al agobio de las deudas contraídas deben sumar el pago de los impuestos que recaen como un nuevo costo. Esto significa que en materia económica este sistema contribuye al proceso de descomposición del campesinado y, a su vez, a la consolidación del mercado laboral. Para este autor el impuesto al consumo no alcanzó su verdadero significado sino “después del advenimiento de la burguesía. En manos del capital industrial, es decir, de la riqueza sobria y económica que se mantiene, se reproduce y se agranda por la explotación directa del trabajo; el impuesto sobre el consumo era un medio de explotar riqueza frívola, alegre y pródiga de los grandes señores que no hacían más que consumir.”⁶

En lo político el impuesto es la principal fuente de fondos que, extraídos del conjunto de las clases, son invertidos en someterlas todas al dominio burgués. Es decir que sirve para financiar al Estado que, como aparato de dominación, necesita ingresos para mantener el ejército, la burocracia, o sea las instituciones que requieren las clases capitalistas para extender su dominación política al resto de la sociedad.⁷ Ante una mayor división del trabajo surge la necesidad de mantener una estructura social que tiene para sí nuevas actividades, nuevos sectores de producción sobre los cuales intervenir y un mayor radio de acción del enfrentamiento político entre las clases. Para desarrollar esta tarea se requiere cada vez más la presencia del Estado, lo cual genera nuevos gastos y paralelamente nuevos impuestos, de ahí que simultáneamente la complejidad social que adquiere una nación demande un crecimiento del sistema tributario.

-
6. Carlos Marx, “El dieciocho Brumario de Luis Napoleón Bonaparte”, *Obras escogidas*, Carlos Marx y Federico Engels (Moscú: Editorial Progreso, 1966) 167.
 7. Para Marx los “impuestos son la fuente de vida de la burocracia, del ejército, de los curas, y de la corte; en una palabra, de todo el aparato del Poder Ejecutivo. Un gobierno fuerte e impuesto fuerte son cosas idénticas. La propiedad parcelaria se presta por naturaleza para servir de base a una burocracia omnipotente e innumerable”. Marx, “El dieciocho...” 322.

Hacia la construcción de una fiscalidad en una perspectiva Holindividualista

La “carta de navegación” por la cual se opta en este texto es tomar la *fiscalidad* como parte de la economía política entendida en la forma como lo hace la economía clásica, es decir, de la manera como los agentes de la producción participan en lo producido, en un contexto político bien definido. Esto conduce a apartarnos de una visión de la economía de carácter técnico, matemático y apolítico. En nuestro enfoque existe una estrecha relación entre el análisis económico y la esfera de lo político; la mayor parte de los problemas económicos se encuentran asociados con cuestiones relacionadas con la intervención de poderes públicos —la repartición de la riqueza y de los ingresos entre los individuos—, a los conflictos de intereses entre los grupos sociales, a la competencia entre naciones. En el plano de la política económica esta opción metodológica concluye que no existe “neutralidad” en las decisiones que toma cualquier gobierno en materia de intervención del Estado, siempre se favorecerán a determinados grupos sociales en detrimento de otros, de manera que las grandes fortunas no solo se asocian a destrezas empresariales sino a una buena ubicación con relación a la política económica. Por ello, se pretende hacer un análisis positivo tanto de la economía como de la política.

[25]

Una de las diferencias entre las aproximaciones de carácter estructuralistas —en donde las disciplinas conservan su propio método de análisis— y el pensamiento ortodoxo en ciencias sociales es la de considerar que lo fiscal, además de ser consustancial a lo político, es un asunto de carácter social.⁸ Las finanzas públicas articulan lo económico, lo social y lo político. En lo económico están determinadas por el régimen de acumulación y pueden alterar el ritmo de la actividad económica; en la órbita política e institucional el Estado convalida su actividad financiera mediante el uso del poder político y en lo social el Estado puede afectar tanto la reproducción como las transformaciones de las relaciones sociales existentes.

La hacienda pública expresa la interdependencia de los grupos sociales y las relaciones de fuerza que reinan al interior de una sociedad. Esto se hace explícito al presentarse ante el Congreso los presupuestos o cuando se tramita una reforma tributaria: los grupos sociales entran en pugna, sea

8. Para el propulsor del impuesto de la renta en Colombia, Esteban Jaramillo, lo fiscal era un asunto eminentemente social. Por esta razón su libro lo tituló *La reforma tributaria en Colombia. Un problema fiscal y social*, 1.ª ed. 1918 (Bogotá: Imprenta del Banco de la República, 1956).

para verse beneficiados por la orientación del gasto público o para no ser afectados por el sistema tributario. El impuesto es un elemento estructurante de la matriz social, participa de la definición misma de múltiples relaciones sociales que estructuran las sociedades nacionales. Esta es una diferencia sustancial con el enfoque ortodoxo, pues la tributación es más que un instrumento técnico que garantiza aportes al Estado.

[26]

Por otra parte, y como se mencionó anteriormente, el sistema impositivo hace parte de la economía política: los conflictos redistributivos inciden en la distribución del producto social, por tanto, el impuesto no es socialmente neutro. La palabra impuesto viene de imponer y todo el sistema tributario hace parte de la colisión de intereses entre la sociedad civil y el Estado en torno a la financiación del gasto público. Esto significa que la fiscalidad únicamente se entiende en referencia a una situación social, producto de una larga evolución y del juego de relaciones de fuerzas sociales y compromisos pasados.

No nos parece metodológicamente adecuado analizar la fiscalidad, imaginando un país hipotético y, a partir de este ejercicio, conocer cómo hubiese sido el transcurrir del sistema impositivo elegido de manera individual por los miembros de una colectividad organizada contractualmente. Las finanzas públicas solo se comprenden si se enmarcan en el conjunto de la vida de un país. Optamos por el análisis de un determinado país; en este sentido, nos apoyamos en los desarrollos realizados por la escuela de Annales, cuya investigación se centró en Francia y particularmente en los desafíos de los revolucionarios franceses de 1789 en construir un sistema fiscal de carácter republicano.

Los estudios de la escuela de Annales respondieron a un conjunto de preocupaciones propias de la academia francesa: el papel que desempeñó el sistema fiscal en la ruptura del *ancien régime*, las fortunas acumuladas por los financieros —quienes al ser el soporte de los créditos que contra-jo la Corona tuvieron la prerrogativa de la recolección de los tributos—, el tratamiento que dio a los impuestos indirectos la Asamblea Nacional Constituyente durante la revolución francesa y la influencia de la fisiocracia en las modificaciones tributarias. En la revisión histórica realizada por esta escuela se encuentra que bajo la Revolución Francesa los principios de igualdad, libertad y fraternidad heredados de la primera revolución burguesa se debían manifestar en el sistema impositivo. La abolición de las órdenes de la sociedad cortesana se debía traducir en la supresión de los privilegios fiscales —de que gozaban los señores feudales, la nobleza y los clérigos—, en

la unificación territorial y la igualdad económica. La libertad se expresaba colectivamente en la soberanía: la justicia, la guerra y las finanzas públicas eran tres atributos esenciales de este principio político. Por ello, se introdujeron tres principios básicos en la organización de las finanzas públicas: unificación, igualdad y racionalización; todo bajo la égida de un Estado articulado a los principios del liberalismo.⁹

Entre los representantes más insignes de la escuela se encuentra Fernand Braudel, director muchos lustros de la revista *Annales*. En su obra *Civilización material, economía y capitalismo* se ocupó del problema de las finanzas públicas a partir de las funciones que ejerce el Estado: “hacerse obedecer, monopolizar en su provecho la violencia virtual de una sociedad dada; controlar de cerca o de lejos la vida económica, organizar, de forma fluida o no, la circulación de bienes, apoderarse sobre todo de una parte notable de la renta nacional para sufragar sus propios gastos, su lujo, su administración o la guerra; y participar en la vida espiritual, sin la cual ninguna sociedad se mantendría en pie.”¹⁰

En el periodo mercantil los Estados absolutistas, por la dinámica de la expansión del mercado y la defensa del imperio colonial, se encuentran en déficit fiscal. Las sociedades cortesanas no logran introducir la racionalidad propia del sistema capitalista en materia de gasto público, ni ajustar este a los ingresos que reciben por concepto de impuestos; por esta razón, siempre están a merced del crédito y de quienes lo proveen, los financieros, que a su vez son los receptores de impuestos. A juicio de Braudel, la revolución financiera inglesa (1688 y 1756) transformó el crédito público y la administración de los impuestos (aduana e impuestos al consumo), que pasó a manos del Estado; en adelante los tributos y los nuevos créditos tuvieron un trámite parlamentario.¹¹

[27]

9. Guy Antonetti, *Etat, finances et économie pendant la Révolution Française* (Paris: Ministère de Finances, 1989).

10. Fernand Braudel, *Civilización material, economía y capitalismo, siglos XV-XVIII* (Madrid: Alianza, 1984) 448.

11. Para Yves-Marie Bercé, “El rasgo característico de la política de los siglos XVI y XVII fue la construcción de aparatos estatales centralizados. Esta evolución se desarrolla de manera desigual en todo el continente y a través de coyunturas históricas diferentes. El fisco fue el primer instrumento del proceso de centralización política; su organización fue ella misma unificada; su éxito ofrece en seguida a los Estados los medios de afirmar su poder en sus dominios sin

[28]

Otra fuente de inspiración teórica de este trabajo es la obra de Norbert Elias acerca del Estado y del sistema impositivo. Contra las categorías idealistas del individuo en sí y la persona absoluta “contra una representación atomística de las sociedades que solo la consideran como la agregación de individuos aislados y la suma de comportamientos individuales. Elias pone como elemento central las redes de dependencias recíprocas que hacen que cada acción individual dependa de toda una serie de otras, modificando a su turno la figura misma de juego social”.¹²

Lo que Elías denomina la “composición” de unos seres mutuamente dependientes y el proceso de composición del Estado del cual se ocupan sus investigaciones se definen como constituidos por muchas pequeñas unidades sociales que se encuentran en libre concurrencia. Su trabajo está orientado a mostrar cómo cambia esta composición y por qué lo hace; al mismo tiempo sostiene que hay explicaciones que no tienen el carácter de relación causal, puesto que el cambio de la composición se explica en parte por su dinámica interna, por su tendencia inmanente a construir un monopolio con las unidades libremente competitivas.

Elías enfatiza en redes de dependencia recíproca que hacen que cada acción individual dependa de toda una serie de otras, modificando a su turno la figura misma de juego social. La noción de interdependencia aplicada a las unidades sociales en competencia para la obtención de recursos y de oportunidades sociales conduce a una ley de mecanismo de monopolización válido también para el análisis de prácticas políticas y para los comportamientos individuales.¹³ El proceso de monopolización de la violencia por parte del Estado aparece en el ascenso de la sociedad cortesana, que está a su vez acompañado de la centralización creciente del poder estatal mediante el uso de dos mecanismos: el conjunto de impuestos y las fuerzas del ejército y la policía. El doble monopolio estatal militar y fiscal no es más que la

cesar de extenderlos”. *Fete et révolte: des mentalités populaires du XVI au XVIII siècle, essai* (Paris: Hachette, 1976)

12. Bruno Theret, *Régimes économiques de l'ordre politique* (Paris: PUF, 1992) 27.

13. “El individuo o, dicho con mayor exactitud, aquello que lo refiere el concepto actual de individuo, sigue entendiéndose como algo que existe ‘fuera’ de la sociedad. A su vez, aquello a lo que se refiere, el concepto de sociedad se muestra como algo que existe fuera y más allá del individuo”. Norbert Elias, *El proceso de la civilización* (México: FCE, 1985) 35.

expresión socioespacial de las interdependencias motrices de este proceso de monopolización.¹⁴

Las diferencias entre el análisis de Elías y el desarrollado por Marx a propósito del Estado, según Thérét, es que el segundo parte de la base y se interesa sobre todo en las clases dominadas dentro del proceso de acumulación capitalista; en cambio, Elías parte de lo alto, se interesa esencialmente en las clases dominantes dentro del proceso de monopolización de recursos políticos. En Marx, lo individual tiene, por decirlo de algún modo, un status secundario con relación a su interés de centrarse en explorar las leyes tendenciales de la acumulación capitalista; en Elías, se propone un análisis teórico y metodológico “más profundo del proceso, con una marcada relativización de los mecanismos concurrenciales entre los individuos independientes y dominantes a la vez, y un acento puesto sobre la diferenciación entre independientes-dominantes, dependientes-dominantes y dependientes-dominados”.¹⁵

[29]

La escuela de la Regulación Francesa desarrolla el planteamiento de Elías: coloca al Estado como una relación social de dominación y al sistema financiero como una pieza central de la reproducción de lo social. Esta concepción teórica parte de la idea de que un mínimo de inducción obliga a admitir que “el orden social no está formado” a la manera como resulta el voto o la formación de un precio de mercado, por la “suma mecánica de órdenes individuales”, y que dentro de las sociedades no igualitarias los:

(...) dominantes están en capacidad de imponer la escala de preferencias más favorables a sus productos (especialmente porque ellos detienen de hecho el poder cuasi monopólico de instituciones como el sistema escolar, establecen y garantizan oficialmente los rangos). Adoptar un camino inductivo conduce a invertir la hipótesis individualista: es necesario partir de relaciones sociales y no de individuos independientes los unos de los otros.¹⁶

Tres elementos centrales se pueden extraer del análisis de Elías y de los aportes que hace Thérét a una nueva teoría sobre el Estado: a) La existencia de una relación de interdependencia entre los individuos (unidades sociales) y la constitución del Estado como monopolio legítimo sobre las “oportuni-

14. Elías.

15. Elías 30.

16. Thérét, *Régimes* 26.

[30]

dades de poder”, que son los medios de violencia física. b) El hecho que la competencia entre hombres *a priori* independientes desemboca no sobre el modelo formal de equilibrio general y una estática social, sino, al contrario, sobre una “ley de monopolio” y una dinámica impulsada por las necesidades de mantener un cierto “equilibrio de tensiones”. c) El reconocimiento del Estado como relación social de dominación y no como bien público o como una relación particular de intercambio, por cuanto el monopolio es una relación de apropiación de medios de reproducción social constitutivos de una interdependencia asimétrica entre apropiadores y expropiados.

La intervención del Estado en el proceso económico es el resultado de compromisos institucionalizados con grupos sociales. Al tomar el Estado como relación social se hace énfasis en la forma como los ciudadanos interactúan con el poder político; las reglas constitutivas de esas relaciones se codifican en derechos y obligaciones recíprocas entre el poder político y los ciudadanos. Esta conceptualización conduce a estudiar el Estado no solamente como un instrumento de dominación —como lo hace la teoría marxista—, sino conferirle a este un principio de unidad propia. Lo anterior podría ser resumido en un Estado en sí y para sí. El Estado es para la sociedad “el lugar donde convergen, en búsqueda de un arbitraje, todas las tensiones contradictorias nacidas de la interacción de grupos sociales con intereses conflictivos”.¹⁷ La moneda (institución monetaria) desempeña un papel de primer orden, en cuanto ella precede al capitalismo y es a su vez la base de autonomización de la economía, por ello, Aglietta propone considerar la moneda como el vínculo social primordial de las economías mercantiles.

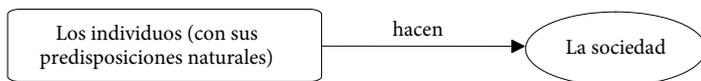
El programa de investigación que aquí se propone puede ser catalogado como de estructuralismo abierto. Las diferencias tanto con el individualismo metodológico como con el de la visión holista pueden ser resumidas de la siguiente forma como lo ha señalado Billaudot.¹⁸

El estructuralismo cerrado ha sido considerado como estructural funcionalista, mientras que el estructuralismo abierto da la posibilidad de que los grupos en el contexto de un proceso histórico puedan modificar la sociedad, además de otorgarle al individuo algún papel de significancia dentro del

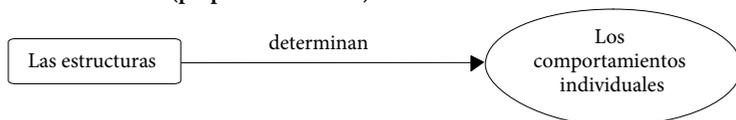
17. F. Lordon, *Les quadratures de la politique économique* (Paris: Alban Michele, 1997).

18. Bernard Billaudot, *Régulation et croissance. Une macroéconomie historique et institutionnelle* (Paris: L’Harmattan, 2001) 134.

Visión individualista

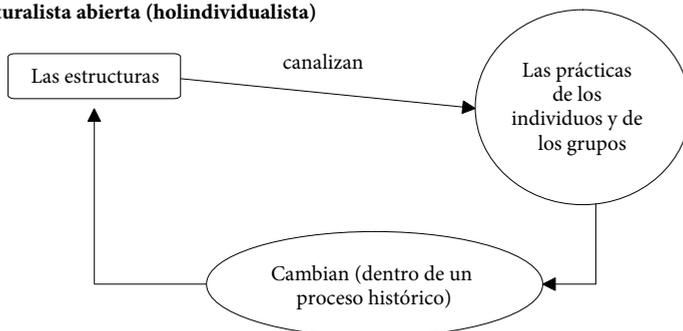


Visión estructuralista cerrada (propiamente holista)



[31]

Visión estructuralista abierta (holividualista)



cambio social. En esta visión se pueden transformar las instituciones o crear otras nuevas como forma de regular y reducir el conflicto social.¹⁹

Existe una estrecha articulación entre el tipo de Estado que se quiere construir y el papel que deben desempeñar las finanzas públicas en esa propuesta política. Además de los objetivos sociales de la fiscalidad (redistribución de ingreso, legitimidad política, gasto en protección social), se combinan perspectivas de acción económica que a menudo se inclinan por niveles impositivos relativamente elevados. En una perspectiva de intervención del Estado sobre el mercado, la fiscalidad podría cumplir con tres objetivos: reducir las tensiones sociales al asignarle al Estado una política

19. En el modelo institucional elaborado por los regulacionistas, además de la moneda y el Estado, se proponen la relación salarial, las formas de competencia y la manera en que se realiza la inserción de las economías nacionales al mercado mundial. La relación salarial se la considera como una institución cardinal del capitalismo, que se deriva de una relación jerarquizada (relación de subordinación) a favor de quien posee el capital y es la base del poder de una clase sobre otra.

de compensación por los daños causados en la calidad de vida y atribuibles al ciclo económico o a las políticas de ajuste; socializar ciertos gastos que permitan elevar la tasa de beneficio del capital privado; y por último, realizar inversiones indispensables para el buen funcionamiento del sistema económico que no serían asumidas por el capital privado.

[32]

La institución fiscal en un régimen político de dominación colonial

Son las relaciones de dominación y no una “elección libre de individuos” las que se asocian con la historia fiscal del territorio de lo que hoy conocemos con el nombre de la República de Colombia. La dominación colonial que España impuso en estos territorios condujo a establecer una administración tributaria eficiente en términos de la extracción del excedente económico por la vía fiscal. Las necesidades de financiación, defensa del imperio y sostenimiento de una nobleza parasitaria marcaron la dinámica de las remesas, así como también, la de las inversiones realizadas en la Nueva Granada, pues una buena parte se orientaron hacia el amurallamiento en Cartagena. La arbitrariedad fiscal ponía de presente esta situación de dominación política, que era objetada por protestas sociales de carácter antifiscal que se convirtieron en el acicate del proceso de independencia.²⁰

Criterios de índole fiscal conducen en algunas oportunidades a la monarquía española a reorganizar la administración de las colonias de Ultramar.²¹

20. El movimiento comunero fue una clara respuesta a las arbitrariedades fiscales introducidas por el regente Visitador Francisco Gutiérrez de Piñerez a partir de 1779. Ver: Germán Arciniegas, *Los comuneros* (Santiago de Chile: Zig-Zag, 1940); John Phelan, *El pueblo y el Rey. La revolución comunera en Colombia, 1781* (Bogotá: Carlos Valencia Editores, 1980).

21. Para José Manuel Serrano Álvarez, la creación del Virreinato de la Nueva Granada respondía más a motivos militares y defensivos que a necesidades políticas. *Fortificaciones y tropas. El gasto militar en Tierra Firme, 1700-1788* (Sevilla: Diputación de Sevilla/ Universidad de Sevilla/ Consejo Superior de Investigaciones Científicas/ Escuela de Estudios Hispano-Americanos, 2004) 48-49. “[L]a organización territorial en el espacio caribeño fue tomando forma hasta encajar en una estructura tremendamente compleja que tenía como misión, tanto el mantenimiento de las rutas comerciales como la defensa directa de los territorios (...). Pero las acuciantes necesidades militares y el incremento de la tensión con Inglaterra, motivarían la nueva y definitiva restauración del Virreinato de la Nueva Granada”. Este mismo autor más adelante subraya que “la creación del Virreinato de la Nueva Granada en 1739, fue la respuesta política y militar a las presiones inglesas sobre el Caribe, a

Según Ots Capdequi, el virreinato obedeció “más que a razones políticas a exigencias de tipo fiscal. El saneamiento de la Real Hacienda sobre la base del nuevo sistema profundamente centralista de los monarcas de la Casa de los Borbón fue la causa principal de que se implante en el Nuevo Reino el régimen virreinal, como se implantó más tarde en las provincias del Río de la Plata. Con el tiempo, se sumaron a esos motivos, de carácter predominantemente fiscal, otras causas de índole económica —defensa del monopolio comercial y represión del contrabando—, o de naturaleza militar y política —guerra contra los ingleses y otros pueblos europeos—, y necesidad de sofocar con mano dura los primeros fermentos de la lucha por la independencia de las colonias americanas”.²²

[33]

El Virreinato de la Nueva Granada fue creado por primera vez mediante Decreto del 29 de abril de 1717, determinación que se corrobora por Real Cédula expedida el 27 de mayo del mismo año —no obstante es suprimido en 1723 y vuelto a implantar en agosto de 1739— y se designó a don Sebastián Eslava como primer virrey, quien se posesionó el 2 de junio de 1740. La Real Hacienda junto con los ministerios de Gobierno, Guerra y Justicia fueron los principales órganos para el ejercicio del poder político del Estado Colonial. La institución fiscal mereció especial tratamiento por parte de la Corona en tanto le representaba una buena parte de los recursos de los que disponía.

Un modelo de administración para el control

Durante el siglo XVIII la suprema autoridad hacendística para las Indias fue la Secretaría o Ministerio de Indias y, en consecuencia, disminuyó el grado de importancia que en esta materia tuvo el Consejo de Indias en siglos anteriores. Además, al interior de dicho Consejo operó la Oficina de Contaduría, cuya función era centralizar la contabilidad de todas las administraciones hacendísticas de las colonias y de la Casa de Contratación.

Mediante esta organización se quería asegurar un manejo escrupuloso de las cuentas elaboradas por los oficiales reales, las cuales tenían una primera revisión en Santa Fe de Bogotá, en donde funcionaba un tribunal de cuentas encargado de comprobar la veracidad de la contabilidad, y una segunda revisión se efectuaba en la oficina dependiente del Consejo de In-

la vez que un intento de centralizar la administración de los asuntos de la guerra”. Serrano Álvarez 141.

22. Ots Capdequi, *Instituciones de gobierno del Nuevo Reino de Granada durante el siglo XVIII* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1950).

días. Cuando se presentaba alguna disparidad en las cifras, ya sea porque los ingresos superaban los gastos, o porque algunos de los tributos eran deficientemente cobrados, las cuentas se glosaban y los oficiales reales resultaban con *alcance de cuentas*, caso en el cual debían reintegrar el faltante a las respectivas cajas.

[34]

En el Nuevo Mundo los virreyes actuaban como superintendentes de la Real Hacienda, lo cual significaba que la fiscalización y control de la Hacienda corría a cargo de la máxima autoridad virreinal; las Audiencias estaban expresamente impedidas para inmiscuirse en los asuntos de la fiscalidad, a excepción de los casos de apelación.²³ Por Real Cédula del 30 de septiembre de 1747 se estipularon las facultades de los virreyes en esta materia: “que la jurisdicción del virrey alcance a todos los ramos y ministros, incluso los que antes estaban exentos de ella, como las comisiones de lanza, media annata, papel sellado, composiciones de tierras y demás que haya en este reino”.²⁴ Como se analizara posteriormente, los virreyes en las *Relaciones de Mando* debían dar cuenta de la forma como administraron la fiscalidad en el Virreinato.

Otros organismos que hacían parte de la institución fiscal eran las Juntas de la Real Hacienda, situadas principalmente en las ciudades que tenían cajas matrices, compuestas por el “virrey, el oidor más antiguo, el fiscal y del contador más antiguo y uno de los oficiales reales”.²⁵ Estas Juntas, que fueron reguladas por la Ley VIII, Título III, libro octavo de la Recopilación de Indias, tenían entre sus funciones prioritarias: proveer a la Corona de mayores recursos fiscales, atender pleitos fiscales y despachar los asuntos hacendísticos que el virrey pusiera a su consideración. No obstante, su funcionamiento fue anómalo y no se ajustaban mucho a los deseos de los Borbones de centralizar la Hacienda, por cuanto cada junta se circunscribía a un distrito determinado.

Durante el periodo Borbón se siguieron de cerca las medidas administrativas que implementó Luis XIV; en España se crearon cargos para cinco secretarías de Estado, que junto con el Consejo de Castilla gozaban de gran influencia política. Hacia 1749, Fernando VI dividió la mayor parte de “España en provincias, y al corregidor o asistente de la ciudad principal de cada

23. Capdequi.

24. Capdequi 194.

25. Ismael Sánchez Bella, “La jurisdicción de Hacienda en Indias. Siglos XVI a XVIII”, *Anuario de historia del derecho español* 29 (Madrid, 1959): 38.

una de ellas lo nombró intendente y lo hizo totalmente responsable de los asuntos fiscales de la provincia. Los intendentes organizaron en silencio y con competencia la hacienda hasta que las provincias llegaron a ser, a fines del siglo, las divisiones territoriales más importantes del país”.²⁶

En Santa Fe de Bogotá, y de acuerdo con la comunicación reservada enviada por Francisco Gutiérrez Piñeres a don José Gálvez el 30 de septiembre de 1779, la Junta de Real Hacienda se convirtió en un tropiezo a los planes fiscales del regente: “Bien lejos que esta junta pueda contribuir a mejorar el manejo en general del Real Erario, la tengo por perjudicial en su actual estado y opuesto al verdadero espíritu de las leyes.”²⁷ La razón de esta consideración estribaba en su irregularidad en las reuniones, las cuales debían efectuarse cada semana, pero en especial por las cuestiones de que se ocupaba: “he visto traer asuntos de levísima importancia u otros que son de justicia o de gobierno, extraviándolos de su debido legal curso y muy pocos de los que le corresponde al verdadero instituto de una junta de Real Hacienda.”²⁸

[35]

¿Cómo se organiza la Real Hacienda en Indias? Casi siempre estaba administrada por dos oficiales reales: un tesorero y un contador, y en cajas más importantes aparece un tercero, el factor; la actuación de estos funcionarios es siempre colegiada y tienen responsabilidad solidaria. Estos oficiales gozan de “jurisdicción autónoma” en el desempeño de sus funciones, lo cual significa que las causas que atañen a la Hacienda —las más frecuentes eran el contrabando y las deudas— deben ser resueltas por oficiales reales, de tal modo que queda inhibida la Real Hacienda para intervenir en estos pleitos.

Para el Virreinato de Santa Fe de Bogotá, la Real Hacienda estaba compuesta por cuatro cajas matrices, en las cuales se recaudaban diferentes impuestos de su distrito o jurisdicción y se realizaban los gastos necesarios para su administración. El excedente (en el caso de que existiera) se remitía a la caja de Santa Fe donde se determinaba su destino. Según el informe que presentó en 1772 el fiscal protector de Indias, don Francisco Antonio Moreno y Escandón, al virrey Pedro Messía de la Zerda sobre el estado del Virreinato de Santa Fe del Nuevo Reino de Granada, se constató que en la capital del Virreinato existía un tribunal de cuentas compuesto por “cuatro

26. Richard Herr, *España y la revolución del siglo XVIII* (Madrid: Aguilar, 1973) 10.

27. Archivo General de Indias (AGI), Audiencia de Santa Fe, legajo 904.

28. AGI, Audiencia de Santa Fe, l. 904.

ordenadores de cuentas con 2.060 pesos de sueldo, cuatro ordenadores con 1.010 pesos, un escribano y un portero, y es como el centro donde nacen y a donde se dirigen las líneas de cuanto contribuye el acertado método con que debe arreglarse la fidelidad de estos encargos sin detrimento de los vasallos en perjuicio de lo que legítimamente pertenece al soberano.”²⁹

[36]

Según las normas, los oficiales reales debían llevar una contabilidad escrupulosa, que se apoyaba a mediados del siglo XVIII en el empleo del sistema de partida doble y les era obligatorio presentar los balances en forma periódica al tribunal de cuentas de Santa Fe y al Consejo de Indias. Este informe debía contener una detallada relación de las cantidades libradas, con indicación de quiénes las habían entregado, en qué se habían invertido y por qué conceptos. De acuerdo con estos últimos se agrupaban y sumaban cantidades en los diferentes ramos de la Hacienda y se ofrecía al final de cada uno la suma total recaudada bajo dichos conceptos. Estas sumas totales, tanto de los ingresos (cargos) como de los gastos (datas), se reunían en dos sumarios generales. Esta administración era lenta, complicada y arcaica; en Santa Fe de Bogotá existía un tribunal de cuentas que se encargaba “de revisar y fenecer las cuentas e informes enviados desde las provincias sobre el producto de las rentas seccionales, los ingresos y los gastos. La operación duraba entre tres y cinco años”.³⁰

Otro organismo que se ocupó de la Real Hacienda fue la Regencia. El estado absolutista español fue consciente de la escasa rentabilidad que le producían sus colonias; los monarcas borbones atribuían esta situación al desorden, desgüeño administrativo y amoralidad de unos cuantos de sus funcionarios. Con el fin de solucionarla, se emprendió en 1776 una profunda reorganización del Consejo de Indias, lo cual repercutió en las audiencias e hizo parte de lo que se denominó las *reformas borbónicas*. El cambio más significativo lo constituyó la creación de las Regencias, las cuales tenían la dirección de lo económico y administrativo en las audiencias, actuaban con independencia de los virreyes y presidentes y las providencias de estos últimos debían contar con el visto bueno del regente.

29. Archivo General de Madrid (AGM). Documento 3118 del Catálogo de Manuscritos de América, f. 41.

30. Jaime Jaramillo, “La economía del Virreinato 1740-1810”, *Historia Económica de Colombia*, comp. José Antonio Ocampo (Bogotá: Tercer Mundo/ Fedesarrollo, 1994) 82.

John Phelan ha expresado con acierto que con la instauración de la Regencia se tenía como propósito básico restringir la autoridad del virrey y limitarla a los quehaceres exclusivamente militares y políticos.³¹ En el caso de la Audiencia de Santa Fe, a la Regencia se le adscribieron también labores propias de los visitadores generales, con amplias atribuciones en lo que concierne a la inspección de todas las instancias del gobierno virreinal y con prioridad en el sistema fiscal. Por Decreto del 11 de marzo de 1776, “que fue comunicado al virrey Flórez en real cédula del 6 de abril siguientes, se creó en la Real Audiencia de Santa Fe el cargo de regente y para desempeñarlo se nombró a don Francisco Gutiérrez de Piñeres, quien fue investido de las funciones de visitador de la Real Hacienda, de sus cajas en el Nuevo Reino de Granada y en las provincias de tierra firme con excepción de Quito”.³²

[37]

Los reportes de Francisco Gutiérrez de Piñeres a don José Gálvez dan una idea aproximada de la manera como funcionaban los organismos fiscales coloniales para la segunda mitad del siglo XVIII. Como una de las causas del desorden administrativo se señaló la sobrecarga de tareas que tenían los oficiales de la Real Hacienda; entre las ocupaciones atendidas por los oficiales se contaban la “administración, recaudación y distribución por menos que les incumbe de las ramas de la Real Hacienda: ejercen las funciones de comisarios de guerra, de interventores de obras de fortificación, los de contadores, tesoreros del ejército, las de contadores de cruzadas, conjueces de diezmos y otras muchas, que algunas de ellas son incompatibles de hecho y de derecho.”³³

De otra parte, a la extensión geográfica de su jurisdicción entrababa la buena marcha del fisco: “como al tiempo de asignarle el territorio de las respectivas cajas estaba casi despoblado este reino, se le dio una extensión inmensa y desproporcionada. De suerte que por más que se esfuercen sus actuales cargos no fuesen tan manifiestamente incompatibles nunca podrían ser desempeñados con acierto a tan largas distancias y careciendo de los medios indispensables a suplir la falta de su personal asistencia, pues ni tienen subalternos gradualmente autorizados, en el presente plan permite que se establezcan.”³⁴

31. Phelan 22.

32. Clímaco Calderón, *Elementos de la Hacienda Pública* (Bogotá: Imprenta de la Luz, 1911) 449.

33. AGI, Audiencia de Santa Fe. l. 904.

34. AGI, Audiencia de Santa Fe. l. 904.

[38]

Otro de los aspectos que el regente-visitador subraya como nocivo para el funcionamiento de la Hacienda venía, en cierta medida, a sustentar la creación de su puesto, este es, el cúmulo de funciones dependientes del virrey: “al manejo y dirección de la Real Hacienda pide una aplicación que no es posible ponga quien como virrey se halla ocupado con otras atenciones graves y laboriosas cuales son las del superior gobierno, capitanía general y demás que le están agregadas. También era preciso que aunque estuviese por sí expedito para desempeñar unos negocios de tanta importancia tuviese subalternos particularmente encargados de auxiliarle. Lo que eso sucede pues es general e indistintamente se ocupan todos los de su secretario, el asesor y la escribanía mayor de gobierno en cuanto ocurre sin que ninguno tenga señalado el negociado de que debiera responder.”³⁵

En el marco de este conjunto de críticas, las soluciones propuestas por Gutiérrez de Piñeres fueron del siguiente tenor:

- Separar al virrey de la superintendencia de la Real Hacienda y traspasarle estas funciones al intendente, quien obraría en calidad de subdelegado del Ministerio de Indias.
- Concentrar funciones en el superintendente, en particular aquellas ejercidas por los virreyes, presidentes de audiencias, gobernadores y demás jueces, en las materias correspondientes a los ramos del Erario, o los de comercio, de moneda, minas y a los de la economía de guerra, los cuales ejercería el intendente con conocimiento privativo y absoluta inhibición de todos u otro tribunal.
- Absoluta y privativa jurisdicción del intendente en los asuntos y materias respectivas a todas las rentas, ramas y derechos que de cualquier modo o por cualquier título corresponde o debe corresponder a la Real Hacienda.
- Supresión de los puestos de oficiales reales y en su lugar crear el de administradores-tesoreros, contadores, bajo el método, estilo y práctica de las oficinas de España
- Revisión de la territorialidad de las cajas, los partidos se dividirían en administraciones principales y subalternas.
- Creación de una contaduría general y de ejército en donde se debe constatar universalmente de todos los caudales pertenecientes a la Real Hacienda en el distrito que se le señalaba.

35. AGI, Audiencia de Santa Fe. l. 904.

- Con el fin de evitar hasta lo posible el fraude, el regente-visitador propuso:

Para que la administración y recaudación de todos los ramos del Erario en el distrito de la intendencia se lleve con puntualidad y exactitud que conviene, se aumenta en cuanto sea posible los productos, se evitan los fraudes y malversaciones, tendrá el intendente semanalmente en su casa una junta compuesta del contador principal del ejército y la Real Hacienda, del contador más antiguo, del Tribunal de Cuentas, del tesorero general y del director o directores generales de Rentas. En estas juntas se tratará y dará al intendente en primer lugar el estado de las cobranzas de todas y cada una de las rentas administradas y si se han puesto los caudales en las arcas que se han de establecer como se debía. En segundo lugar, de los descubiertos (robos) que se hallen.³⁶

[39]

El proyecto esbozado por Gutiérrez de Piñeres sirvió no solo para delinear los cambios que luego fueron introducidos en la Real Hacienda —salvo el de las intendencias—, sino que hizo más eficiente esa institución. Esto significa que la colonia neogranadina aumentó sus remesas a España, lo cual descapitalizó el virreinato, aumentó la represión social derivada del sistema fiscal y, en últimas, aclimató el proceso de independencia.

La transformación de mayor significado para el incremento de las rentas la constituyó la unificación administrativa de las rentas estancadas. En carta enviada al rey el 31 de mayo de 1780 se propuso: “por la orden que Vuestra Excelencia se sirve comunicarme con fecha del 14 de octubre de 1779 propongo la reunión de las cuatro rentas en un solo director con sus respectivas oficinas y unos mismos guardas que las celen todas, en su real ánimo que yo coloque a sujetos que tengan por conveniente asignándoles los sueldos que considere justos y de cuenta para su real aprobación. El empleo de director general lo ha servido interinamente Francisco Fernández de Córdoba y así continuarán las cosas hasta que se nombre propietario.”³⁷ En 1789 funcionaba en el Virreinato una Dirección General de Rentas Estancadas, de la cual dependían nueve administraciones de tabaco (Santa Fe, Popayán, Honda,

36. AGI, Audiencia de Santa Fe, l. 904. Las sugerencias dadas por el regente-visitador están contenidas en la “Instrucción que deberá seguir el intendente del ejército y Real Hacienda del Nuevo Reino de Granada”; son en total 74 propuestas que abarcaron todos los ramos de la Real Hacienda.

37. AGI, Audiencia de Santa Fe. l. 709.

Cartagena, Mompo, Medellín, Ocaña y Santa Marta); además de esta renta, se debían presentar las cuentas de aguardiente, tabaco, naipes y pólvora.³⁸ Esta modificación permitió que los ingresos provenientes de los monopolios reales fueran los más importantes dentro del conjunto de los impuestos.

[40]

Otro terreno en el que también formuló recomendaciones el regente-visitador fue la prevención del contrabando³⁹ y el incremento de algunos gravámenes como fue el intento de hacer efectivo el cobro por separado de la alcabala y de la armada de barlovento,⁴⁰ aparte de la introducción del “gracioso donativo” con el fin de financiar la guerra entre Inglaterra y España, acaecida en 1780. Estas últimas modificaciones actuaron como acicate al movimiento de masas generalmente conocido como la revolución comunera.⁴¹

Como se mencionó antes, a la Real Hacienda en el virreinato la integran cuatro cajas matrices y otras subsidiarias. Obviamente, la caja principal estaba en Santa Fe de Bogotá y a esta remitían, hacia 1764, las cajas de: Muzo, San Juan de Girón, Las Palmas, Villa de Purificación, Salazar de las Palmas, Provincias de los Llanos, Neiva, Ibagué y Opón.⁴² Además, otras

-
38. Francisco Silvestre, *Descripción del Reyno de Santa Fe de Bogotá* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1968) 65. Escrita en 1789 por el secretario del virreinato y antiguo gobernador de la provincia de Antioquia.
39. Cfr. La “instrucción general en que se recopilan el método y reglas que deberán observarse y en la expedición de guías y tornaguías para la conducción y transporte de los géneros, mercaderías, frutos y efectos de castilla y de la tierra en el tráfico interior de este Nuevo Reino de Granada y provincias dependientes del Tribunal y Real Audiencia de Santa Fe de Bogotá”, Archivo Nacional de Colombia (ANC), S. Colonia, F. Los Comuneros, t. Y, ff. 197 y ss.
40. Cfr. La “instrucción particular para el establecimiento y arreglo de la administración general de las Rentas de Alcabala y Armada de Barlovento en esta capital del Nuevo Reino de Granada, diciembre de 1780. ANC. F. Los Comuneros, t. Y, ff. 317 y ss.
41. El movimiento comunero ha sido objeto de numerosas investigaciones. Entre otros, se podrían mencionar los trabajos de Manuel Briceño, *Los comuneros: historia de la insurrección de 1781*, 1.^a ed. 1880 (Bogotá: Valencia Editores, 1977); Pablo Cárdenas Acosta, *El movimiento comunal de 1781 en el Nuevo Reino de Granada* (Bogotá: Editorial Kelly, 1960); Francisco Posada, *La revolución de los comuneros* (Bucaramanga: Ed. Marco A. Gómez, 1976); Mario Aguilera Peña, *Los comuneros: guerra social y lucha anticolonial* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1985); Arciniegas y Phelan, citados arriba.
42. AGI, Audiencia de Santa Fe, l. 1097.

cajas matrices enviaban sus respectivos superávit a la capital del virreinato y de esta ciudad el excedente se enviaba a Cartagena, donde, además de satisfacer necesidades militares de esa plaza, se contribuía con el gasto de las fortificaciones —que se conocían como situados—. Tal y como sucedía con las remesas de Popayán, Quito, Mompo, Cartago y Honda. Entre las principales cajas figuraban, junto con Santa Fe:⁴³

- Quito, con dos oficiales reales
- Cartagena, con dos oficiales reales
- Santa Marta, con dos oficiales reales. Allí sufragaban las cajas de Valle de Upar, Pueblo Nuevo, Tamalameque, Tenerife y Salinas de Ciénaga
- Río de la hacha, con una sola oficina real
- Villa de Mompo, con dos oficiales reales y cajas sufragantes de Simití, Cáceres, Ayapel, Zaragoza, Guamoco, Pantano, Loba y Retiro
- Ocaña, con un solo oficial real
- Honda, con un solo oficial real
- Maracaibo, con dos oficiales reales y con las cajas sufragantes de: Grita, Gibraltar, Mérida, Barinas, Villas de San Cristóbal y Ciudad de San Faustino
- Antioquia, Medellín y Rionegro, con dos oficiales reales
- Panamá, con dos oficiales reales
- Portobelo, con dos oficiales reales
- Novita, administrada por el teniente
- Zitara, administrada por el teniente
- Remedios, con inclusión de los sitios de Cauca y Yolombó
- Popayán, con dos oficiales reales, incluía las villas de El Raposo, Almaguer, Iscuandé, Barbacoas y los Pastos
- Cartago, con un oficial, incluye Anserma, Toro, Arma, Cali, Buga y Vega del Supía
- Cuenca, con dos oficiales reales
- Guayaquil, con dos oficiales reales
- Guayana con un oficial real

[41]

Los ingresos de estas cajas estaban condicionados por la situación socioeconómica de sus respectivas regiones. Los caudales percibidos por la

43. Estado del Virreinato de Santa Fe. Nuevo Reino de Granada y relación de su gobierno y mando del Virrey Pedro Mecía de la Zerda. Por el señor Francisco Antonio Moreno y Escandón, fiscal protector de indios en dicha Real Audiencia año 1772. AGN, Manuscritos de América, documento 3118.

[42]

Real Hacienda de la Nueva Granada ocupan un lugar secundario si se los compara con los de Nueva España.⁴⁴ Las cifras de las cajas reales muestran cómo los cambios que introdujeron los Borbones contribuyeron a dinamizar el crecimiento económico colonial. Además de las modificaciones a la Real Hacienda, las transformaciones administrativas que sufre el comercio a gran distancia entre España e Indias repercuten en una reactivación de los intercambios. Entre las medidas se podrían mencionar: el decreto sobre el libre comercio que suprime el régimen de flotas, la habitación de nuevos puertos (Málaga, Armenia, Cartagena, Alicante, Barcelona, Santander, Giron y Coruña), la abolición del monopolio gaditano y la rebaja de aranceles; todas ellas apuntan en dirección a estrechar los vínculos comerciales entre estas dos regiones.⁴⁵

La dinámica de la fiscalidad en Cartagena 1738-1802

Esta plaza reviste especial importancia por ser uno de los puertos autorizados para el comercio a gran distancia durante buena parte del periodo colonial. Además, en sus cercanías, España libró numerosas batallas con sus potencias rivales y sobre Cartagena recayeron los sitios militares impuestos por ingleses y franceses con el fin de suprimir el control colonial de España. Esta condición indujo a la Corona española a incrementar el gasto en protección: el amurallamiento de la ciudad y el mantenimiento de la milicia y los guardacostas fueron financiados, en gran medida, a través de situados fiscales provenientes de otras cajas reales de la Nueva Granada y en algunas oportunidades desde Quito o Lima. Otro aspecto importante es que a través de esta caja real, y de acuerdo a las órdenes dadas por el Consejo de Indias, se remitían recursos para la Corona española en un típico proceso

44. John Tepaske, “La cuantificación en la historia colonial latinoamericana”, *Las dimensiones del pasado. Estudios de historia cuantitativa*, Val Lorwin y Jacobo Price (Madrid: Alianza, 1975).

45. Se rebajaron algunos derechos de aduana y se suprimió el pago del almojarifazgo para algunos artículos. Cfr. *Reglamento para el libre comercio*. (España: Universidad de Sevilla, 1979) 10. A pesar de esta liberalización no fue posible la supresión del contrabando, el cual era auspiciado por las guerras comerciales que tuvo España con Inglaterra a finales del siglo XVIII. A esta conclusión se llega al leer las relaciones de Mando de los Virreyes. Ver también Margarita González, “La política económica Virreinal en el Nuevo Reino de Granada: 1750-1810”, *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* 11 (Bogotá, 1983): 129.

de descapitalización de estas regiones, lo que hemos caracterizado como fuga del excedente económico.

El análisis cuantitativo que aquí se presenta fue construido a partir del programa de investigación, expuesto en una sección anterior, haciendo uso de los registros de cargos y datas de las cajas reales de Indias que se encuentran en el Archivo General de Indias en Sevilla y que corresponden a los informes remitidos por las respectivas cajas reales en América. Todos los datos que se consignan en este artículo corresponden a esta fuente:

[43]

Fondo Audiencia de Santa fe	Legajo 1112 para 1800
Legajo 1097 para 1761 a 1768	Legajo 1113 para 1801
Legajo 1098 para 1769 a 1772	Legajo 1114 para 1802
Legajo 1099 para 1773 a 1775	Fondo Contaduría
Legajo 1100 para 1775 a 1778	Legajo 1504 para los años de 1738 a 1750
Legajo 1101 para 1779 a 1781	Legajo 1429 para los años 1750 a 1760
Legajo 1102 para 1782 a 1785	Fondo Audiencia de Quito
Legajo 1103 para 1786 a 1788	Legajo 511 año de 1761 a 1768
Legajo 1104 para 1789 a 1790	Legajo 512 año de 1769 a 1773
Legajo 1105 para 1791 a 1792	Legajo 513 año de 1774 a 1777
Legajo 1106 para 1794	Legajo 514 año 1778 a 1781
Legajo 1107 para 1795	Legajo 515 año de 1782 a 1786
Legajo 1108 para 1796	Legajo 516 año de 1787 a 1790
Legajo 1109 para 1797	Legajo 517 año de 1791 a 1795
Legajo 1110 para 1798	Legajo 518 año de 1796 a 1800
Legajo 1111 para 1799	

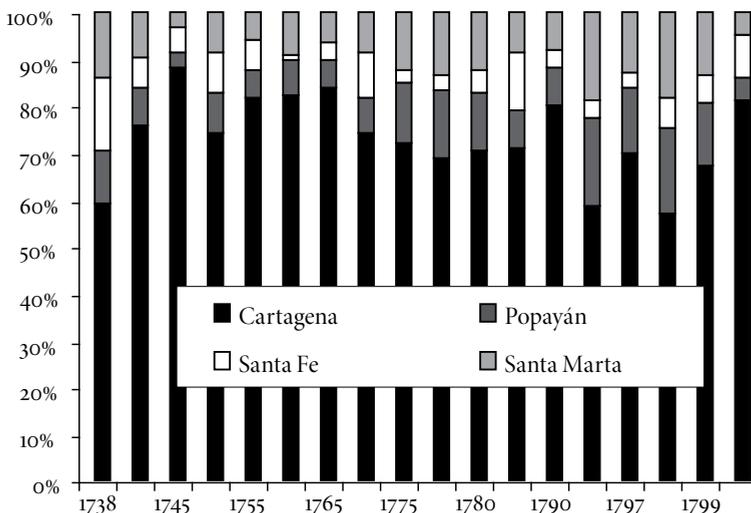
Al comparar las cuatro principales cajas reales (Santa Fe, Popayán, Santa Marta y Cartagena), según los registros de ingresos y gastos, se hace evidente la importancia de la caja de Cartagena dentro de la fiscalidad en el Nuevo Reino de Granada. Tomando los ingresos y gastos brutos, es decir, incluidas las remesas (recibidas y enviadas), la participación de esta caja en los ingresos oscila entre el 57% y el 88% a lo largo del periodo y en los gastos la variación es entre el 52% y el 89% (gráfico 1).

Esa importancia fiscal no obedece únicamente a que hacia Cartagena se envía una buena parte de las remesas de otras cajas, pues al hacer la comparación entre dos de las cajas respecto de ingresos y gastos netos de remisiones se observa una marcada superioridad en el caso de Cartagena (gráfico 2).

GRÁFICO 1.
Participación de las cuatro principales cajas en los ingresos y gastos brutos, 1738-1800

INGRESOS INCLUIDAS LAS REMESAS

[44]



GASTOS INCLUIDAS LAS REMESAS

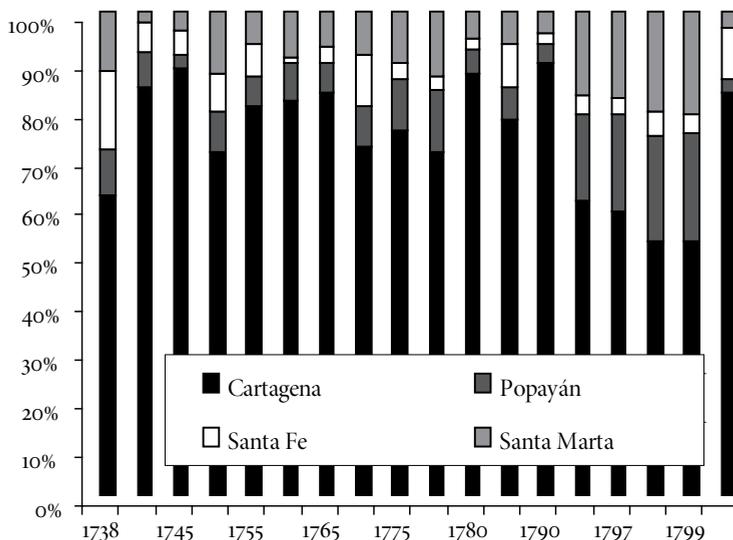
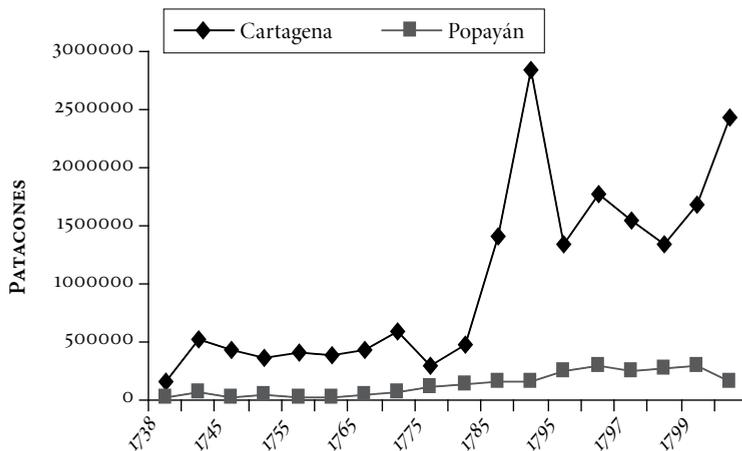


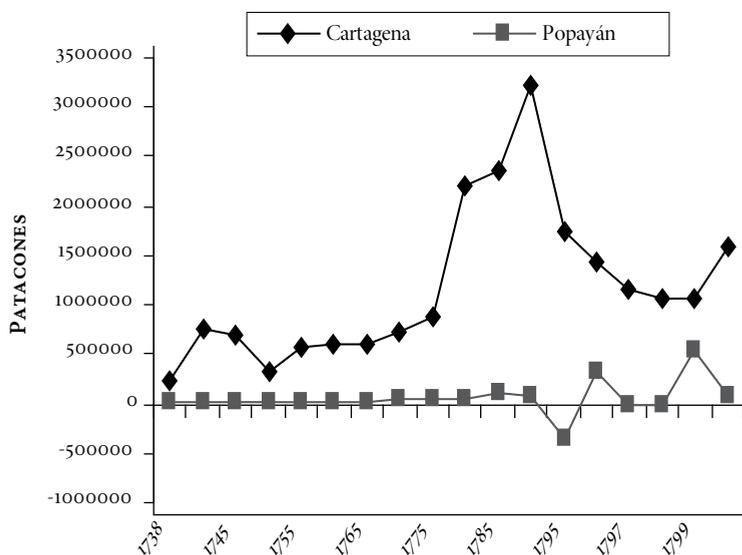
GRÁFICO 2.
Ingresos y gastos netos de remisiones en Popayán y Cartagena, 1738-1802

INGRESOS NETOS DE REMISIONES



[45]

GASTOS NETOS DE REMISIONES



Estructura y dinámica de los ingresos

[46]

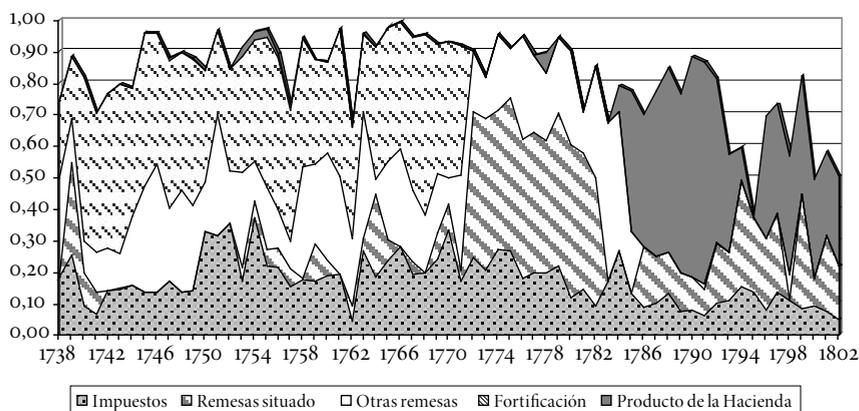
Al estudiar la composición de los ingresos de la caja real de Cartagena se pueden observar tres grandes capítulos: remesas, impuestos y rentas estancadas; y otros ingresos (ventas, tasas y multas). Antes de 1740 los registros muestran ese tipo de estructura con mayor claridad, sin embargo en el periodo del Virreinato se fue aumentando el número de impuestos y de otros ingresos, de modo que hacia 1780 (año en que se presenta la primera reforma que suprime algunos impuestos) existen cerca de 45 rubros de ingreso. Esta expansión incluye una serie de registros presentados desde la perspectiva del uso de los recursos más que de la procedencia, situación que complica un poco el análisis de los datos, sin embargo, aunque su número es significativo, la cuantía del recaudo no lo es. En conclusión, durante el virreinato hay un gran incremento de los rubros de ingreso, pero cada uno de muy bajo aporte; no obstante, entre 1774 y 1784 se encuentra una primera fase de supresión de tipos de ingreso, en especial de impuestos al comercio exterior, y en 1790-95 hay una segunda fase que compromete otro tipo de ingresos (multas y represalias).

Cuando se observa la participación de los distintos rubros de ingreso se concluye que el mayor porcentaje lo aportan las remisiones, los ingresos para fortificación y los impuestos (gráfico 3). Las remesas estaban constituidas por aquellas de situado fiscal y las provenientes de otras cajas reales; en 1743 a estas remesas se suman las autorizadas por el virrey, que se asignaron hasta 1783. Por su parte, los ingresos para fortificación tuvieron importancia hasta 1781 cuando se eliminan; estos recursos estaban destinados estrictamente al amurallamiento de la ciudad; al finalizar la guerra con Inglaterra se detiene ese proceso de asignación. Por último, el ramo producto de la hacienda, que comprende: asignaciones en España, depósitos reales, débitos a favor de la hacienda y pagos de deudas, toma importancia significativa a partir de 1781 y se constituye en un sustituto de las remesas.⁴⁶

46. La caída en la participación de estos rubros se debe a su descenso (en 1794 desciende cerca de dos tercios y para 1795 la asignación llega a menos del 10% del valor de 1794), pero también al crecimiento de cargos de cuentas del año anterior.

GRÁFICO 3.

Participación de los principales rubros en el total de ingresos, 1738-1802



[47]

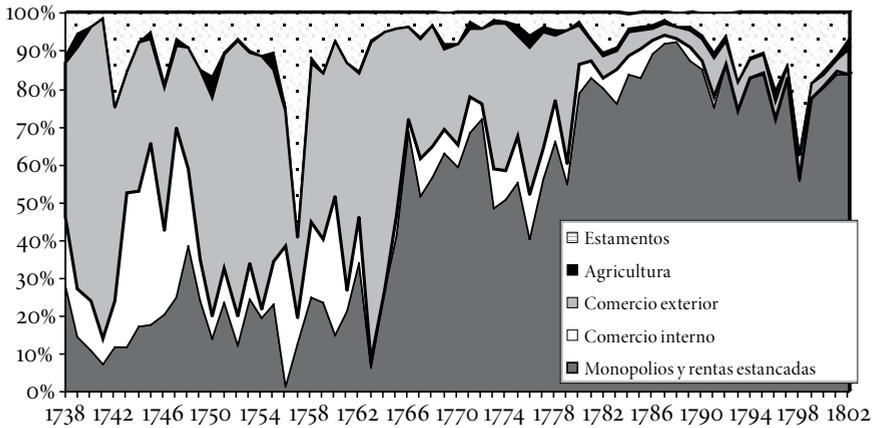
La característica principal del sistema impositivo fue gravar tanto a los estamentos sociales como a las actividades económicas. En los primeros se encuentran los pagos realizados por los estamentos nobiliario, eclesiástico, indígena, esclavista y la burocracia; en materia de actividad económica los sectores gravados fueron: la minería, el comercio, la agricultura y las rentas estancadas.

El estamento nobiliario fue gravado mediante dos impuestos: gracias al sacar, que era la suma percibida por la Corona cuando otorgaba ciertos privilegios o concesiones a algunos de sus súbditos (esta contribución no se encuentra en Cartagena durante el periodo estudiado); el derecho de lanzas (al sustituirse las órdenes militares por milicias regulares, se eximió a la nobleza de concurrir con un cierto número de soldados mantenidos con su presupuesto, ahora debía la nobleza cancelar un impuesto equivalente a 20 hombres armados con lanzas). La burocracia debía pagar tributos originados por el remate y venta de cargos públicos, este gravamen se conoció con el nombre de *oficios vendibles y renunciables*; además, quién adquiría un cargo público debía cancelar la media anata. El estamento eclesiástico debía cancelar igualmente un conjunto de tributos como los siguientes: bula de santa cruzada (la Santa Sede otorgaba privilegios, gracias e indultos a cambio del pago de una suma de dinero), las vacantes eclesiásticas (eran los dineros recaudados por la Real Hacienda al ausentarse su propietario), los expolios (correspondía al conjunto de bienes de la Mitra que quedaba al morir un obispo), la mesada eclesiástica (representada en la suma que los clérigos debían entregar al fisco —y por una sola vez— la duodécima parte de las rentas obtenidas en un año). El estamento indígena pagaba el tributo,

cada indígena adulto debía cancelar una suma fija independiente de sus propiedades y demás recursos; este tributo está entre los pocos ejemplos de recaudado en forma continua a lo largo del periodo, al igual que lo sería el pago correspondiente a censo de indios. El estamento esclavista debía pagar el impuesto correspondiente a la introducción de los esclavos, a este impuesto se le denominó derecho de marca (hasta 1791).

[48]

GRÁFICO 4.
Distribución de los impuestos 1738-1802



Durante la segunda mitad del siglo XVIII, las rentas estancadas representaban algo así como el 40% de los tributos recaudados por la Real Hacienda;⁴⁷ estas eran monopolios fiscales heredados del periodo de los Austrias (azogue, naipes, papel sellado) y durante los Borbones se crearon los de aguardiente y tabaco. En el caso de Cartagena, a partir del establecimiento del estanco del tabaco en 1764, el rubro de monopolios y rentas estancadas (aguardiente, tabaco, naipes, pólvora y papel sellado) generó la mayor participación en el conjunto de impuestos. En este capítulo impositivo la renta de aguardiente es la más dinámica y continúa a lo largo del tiempo, hasta la introducción del estanco del tabaco que representará ingresos similares a los obtenidos en aguardiente. El ramo de papel sellado, aunque continuó a lo largo del periodo, tiene una baja participación y los monopolios de naipes y pólvora (1779-1785) tienen recaudos poco significativos y episódicos.

47. Oscar Rodríguez Salazar, “La Caja Real de Popayán”, *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* 15 (Bogotá, 1987): 5-36.

Al comercio, que fue objeto de gran preocupación por parte de los gobernantes coloniales y hacia él se orientaron diferentes reformas con el fin de incentivar un mayor volumen de tráfico comercial entre las colonias y la metrópoli, se le impuso la *Alcabala* (gravaba las ventas de bienes muebles e inmuebles), también existió hasta 1790 un gravamen (alcabala) al comercio de esclavos; la *Armada de Barlovento*, que operó entre 1768 y 1780 (en algunas oportunidades afectaba al comercio interno y otras ocasiones al intercambio mercantil con el exterior); las *Pulperías* (especie de tiendas que se ocupaban de los abastos de los pueblos). Con relación al comercio exterior existían tantos impuestos como reformas se hicieron en esta materia, se podrían mencionar: almojarifazgo (1763-1779), pisos (1767-1774), avería (hasta 1780), derecho de salida de frutos (hasta 1784), derecho de palmeo (hasta 1781), derecho de almirantazgo (1765-1774), derecho de registro (hasta 1780), producto de la Real Aduana (desde 1781), derechos de frutos traídos desde España y mercaderías de Castilla del 2% (1749-1778).

[49]

Como se puede observar, entre 1774 y 1780 se suprimen varios de los impuestos al comercio exterior, situación que está en consonancia con el propósito de liberación propuesto en las reformas borbónicas. La reforma comercial introducida por Carlos III mediante el reglamento de libre comercio de 1778 generó un mayor intercambio con las colonias hispanoamericanas, en especial durante la época de paz entre España e Inglaterra, es decir, entre 1782 y 1796. Las exportaciones “de España a las Américas aumentaron cerca de 400% y los productores hispanos lograron incrementar su participación en los mercados americanos de un 38% en 1778 a un promedio del 52% entre 1782 y 1796. Las exportaciones de las colonias a España aumentaron incluso en mayor medida, el valor de su promedio anual entre 1782 y 1796 fue diez veces mayor que el de 1778. La mayor parte de este incremento se debió a las exportaciones adicionales de metales preciosos, que con un 56% del total de las exportaciones americanas seguían representando la mayor parte de las utilidades coloniales para España”⁴⁸.

En la Real Hacienda, hacia la agricultura se orientó un conjunto de tributos, el más conocido era el diezmo (en Cartagena se cobraron los novenos reales) instituido con el fin de sufragar los gastos de sostenimiento de la Iglesia, cobrados por la Real Hacienda y parcialmente trasladados a

48. Anthony McFarlane, *Colombia antes de la Independencia economía, sociedad y política bajo el dominio Borbón* (Bogotá: Banco de la República/ El Ancora, 1997) 196-197.

la Iglesia, Este tributo se fijó en un 10% sobre la venta de la producción de trigo, cebada, centeno, arroz, garbanzos, lentejas, cacao, cereales, legumbres, leche, becerros, potros, frutales, miel, seda, lana, lino. También se pueden contemplar en este capítulo de contribuciones los pagos por composiciones y ventas de tierras, cuyo gravamen empezó a funcionar en 1745.

[50]

Dada la ausencia de una importante explotación minera en Cartagena, los impuestos a la minería: quinto (el 20% del valor del oro del metal extraído)⁴⁹ y cobos, no representaron una entrada significativa a la caja real de esa plaza. Introducidos en 1768, no llegaron a representar ni el 1% de los recaudos por concepto de impuestos. Esta situación contrasta con la de las cajas localizadas en zonas mineras, como es el caso de Popayán —para el mismo periodo—, donde este impuesto sigue el ciclo minero y en 1738-1749 aporta en promedio el 32% a los ingresos totales de esta caja, mientras que de 1788 a 1802 apenas contribuye con el 5,7%.

El tercer capítulo de ingresos queda comprendido por un grupo de gran diversidad, pero de poca incidencia en el total de ingresos, salvo en los últimos años; en particular, porque entre 1777 y 1787 crece el ramo de temporalidades y en el último periodo crece el rubro masa común, que es, a su vez, un agregado de ingresos no especificado.

Uno de los rubros que mayor interés reviste es el de comisos y decomisos, por cuanto refleja la lucha contra el contrabando; sin embargo, al observar los registros se constata su reducida participación en los ingresos y su falta de continuidad: los resultados muestran que solo entre 1741 y 1744 (y en el año 1747) su participación supera el 10% pero no el 15% y no hay registro entre 1784 y 1790, periodo en el que se desarrollaba la política de apertura comercial. Tal situación dejaría claro que el control del contrabando no sería uno de los fuertes de ingresos de la plaza de Cartagena y muy seguramente esto informa que el contrabando no llegaba directamente por ese puerto. El ramo de temporalidades también manifiesta un particular interés en tanto está referido a las relaciones entre la Corona y la comunidad jesuita. Desde 1768 se inicia el control sobre los bienes de esta comunidad, pero los rendimientos se ven primero entre 1777 y 1778, inmediatamente después

49. Según Germán Colmenares este impuesto se redujo al 11% en el siglo XVIII como una forma de incentivar la miseria que a partir de la mitad del siglo se encontraba en crisis. Germán Colmenares, *Popayán, una sociedad esclavista, siglo XVIII* (Bogotá: Tercer Mundo, 1978).

TABLA 1.
Participación de los ingresos de menor aporte a la caja, 1738-1802

RUBRO	1738 a 1747	1748 a 1757	1758 a 1767	1768 a 1777	1778 a 1787	1788 a 1797	1798 a 1802
Comisos y decomisos	7,44%	2,65%	0,82%	0,20%	0,03%	1,10%	0,46%
Multas	0,30%	1,90%	0,18%	0,03%	0,02%	0,01%	0,00%
Temporalidades	0,00%	0,00%	0,00%	2,93%	2,13%	9,81%	1,94%
Invalidos, montepios, pensiones	0,00%	0,03%	0,13%	0,51%	0,87%	1,29%	1,01%
Restituciones	0,16%	0,18%	0,40%	0,35%	3,04%	0,51%	0,11%
Sueldos, raciones	0,28%	0,41%	0,04%	0,42%	0,06%	0,02%	2,01%
Masa común	1,32%	0,09%	0,04%	0,00%	0,00%	0,75%	8,05%
Orden Carlos III	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,16%	0,29%	0,29%
Otros ingresos	0,00%	0,14%	0,29%	0,09%	0,58%	1,65%	0,58%
Ventas y aprovechamientos	1,56%	1,40%	0,57%	0,21%	0,01%	0,24%	0,05%
Indultos	1,89%	0,04%	0,00%	0,00%	0,00%	0,10%	0,03%
Represalias	0,04%	0,03%	0,02%	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%
TOTAL	12,99%	6,86%	2,49%	4,74%	6,90%	15,76%	14,51%

[51]

de la expulsión del territorio de la Nueva Granada, y posteriormente entre 1786 y 1799.

Dinámica del gasto en el bastión de la defensa militar del Imperio

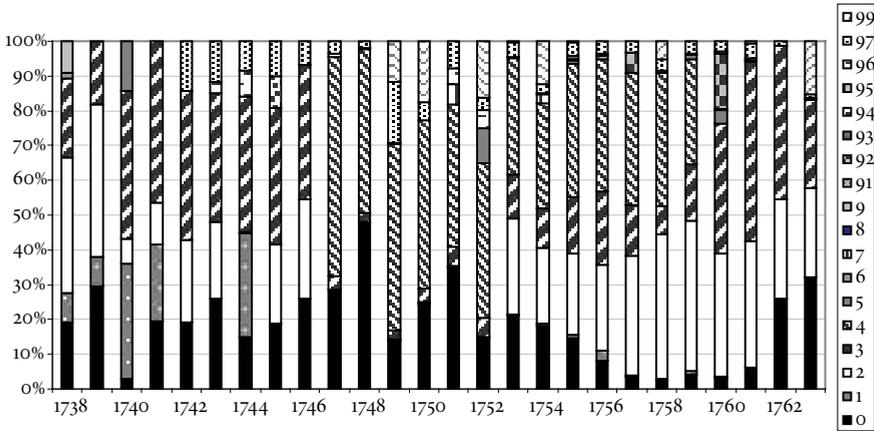
Cartagena reviste triple importancia para la defensa del imperialismo español: por una parte, es el escenario natural donde se producen las guerras comerciales propias del periodo mercantil; en segundo lugar, es uno de los principales puertos para el intercambio comercial con la “madre patria”, junto con Veracruz y Portobelo es el lugar donde se realizan las principales ferias comerciales del siglo XVII y XVIII;⁵⁰ y en tercer término es por este puerto por donde se fuga físicamente el excedente económico por la vía fiscal. Estas características explican la dinámica del gasto realizado por la Caja Real de Cartagena.

Esta serie histórica presenta como tendencia que los gastos directos derivados de la dominación colonial, como burocracia, militares, fortificación, situado y remesas, representan para el periodo de análisis un porcentaje significativo superior a la mitad de los desembolsos realizados. En los dos primeros años estos gastos fueron superiores al 70% y en la década comprendida entre 1740 y 1750 representaron el 66% del total de las erogaciones y en la guerra de 1762-1763, en la que España enfrentó a Inglaterra, la participación ascendió al 88,1% en el primer año de confrontación y al 90% en el segundo año.

50. J. Walker Geoffrey, *Política española y comercio colonial 1700-1789* (Barcelona: Ariel Historia, 1979).

GRÁFICO 5.
Caja Real Cartagena. Principales gastos según grupos, 1738-1763

[52]



0. Inventario	9. Diferentes Ramos	93. Bienes de difuntos
1. Burocracia	85. Depósito RH	94. Pagado gran masa
2. Militares	86. Hacienda en Común	95. Pago préstamos
3. Fortificación	87. Deudores presente Cuenta	96. Comisos
4. Situado	88. Débitos cuentas anteriores RH	97. Pagado efectos RH
5. Remesas a otras Cajas	89. Tribunal Inquisición	98. Gastos Extraordinarios
6. Depósitos	90. Temporalidades	99. Remesa a España
7. Iglesia	91. Casa de la Moneda	
8. Protección Social	92. Pago multas	

La defensa de las colonias hispanoamericanas creó un complejo entretrejado de recursos fiscales. Por una parte, se diseñaron tres formas de financiación: situado fiscal, derechos y rentas provenientes de la plaza de Cartagena y recursos de crédito, es decir, préstamos. Como lo anota Serrano Álvarez⁵¹ el situado aparece hacia 1582 bajo el reinado de Felipe II y se la denominó así “porque se situaba sobre una plaza una cantidad fija de dinero para el pago de sus tropas, cantidad que debía ser sufragada por otra ciudad.”⁵² Las rentas generales comprendían los derechos sobre comisos, el

51. Serrano Álvarez 141.

52. A Cartagena de Indias llegan los situados de Quito (30.375 pesos), de Santa Fe (37.236 pesos), el primero fue estipulado por Real Cédula del 31 de diciembre de 1672 y el segundo por Real Cédula del 31 de diciembre del mismo año. Serrano Álvarez 204.

2% de las alcabalas y derechos sobre medias anatas, además de un conjunto de rentas particulares. El préstamo era otorgado por quienes habían acumulado capital, como los comerciantes conectados con el comercio a gran distancia.⁵³ El gasto militar “absoluto para todas las guarniciones de tierra firme fue de más de 43 millones de pesos, a los que habría que restar tanto el total de las cantidades devengadas en concepto de préstamo, algo más de tres millones, como las remesas del situado cuya cifra total ascendía a más de 28 millones. El resultado final de esta operación refleja una cantidad de 11.325.844 pesos que, por tanto, debió ser suministrada por las distintas haciendas entre 1700-1788. En términos porcentuales, las aportaciones dinerarias ascendieron a 26,1% del total del esfuerzo militar llevado a cabo por la administración durante estos años.”⁵⁴

[53]

De otra parte, el gasto militar de tierra firme representó entre 1719 y 1788 el 71% del total de los gastos.⁵⁵ El gasto militar en Cartagena de Indias absorbió durante el reinado de Fernando VI (1746-1759) en promedio una cantidad de 222.879 pesos, suma superior a lo gastado durante los 47 años del reinado de Felipe II que tuvo un promedio anual de 136.990 pesos. Sin embargo, durante los 29 años que abarcó el reinado carolino, Cartagena fue capaz de gastar 16.019.855 pesos de las arcas reales, lo que suponía una media anual de 552.408 pesos, o dicho de otra forma, duplicar los gastos anuales del reinado precedente.⁵⁶

La toma de las plazas de La Habana y Manila por parte de los ingleses condujo a que durante el reinado de Carlos III (1759-1788) se produjera un conjunto de reformas en el campo militar, que pasaba por el fortalecimiento de la armada española, el reforzamiento de los sistemas defensivos fortificados, la reestructuración del ejército, el incremento de las milicias y, a través de las visitas, el ejercicio de un mayor control de forma directa a los llamados núcleos defensivos. Esto trajo la creación de las Intendencias, figura

53. “La guarnición de Cartagena rondaba los 400 hombres hasta mediados de 1720, sobre un total teórico de 716 hombres hasta 1721 y de 468 tras el nuevo reglamento aprobado en esa fecha. A partir de 1725, y hasta la aprobación del reglamento de 1736 que creaba el batallón fijo de Cartagena, el descenso se hizo generalizado alcanzando en 1736 sus mínimos históricos con apenas 213 hombres de guarnición.” El batallón fijo contaba “con un pie de 720 hombres y un costo de 130.484 pesos.” Serrano Álvarez 140.

54. Serrano Álvarez 262.

55. Serrano Álvarez 190.

56. Serrano Álvarez 151 y 172.

que flexibilizaba el manejo de la administración militar y de la hacienda, separando el gobierno político de lo propiamente fiscal. Estas modificaciones permitieron construir el moderno sistema defensivo americano, que contó con “cuatro elementos claves: fortificaciones, cuerpos fijos, tropas peninsulares y milicias.”⁵⁷

[54]

Se han separado analíticamente los desembolsos de lo que podemos denominar protección social. Este tema podría ser igualmente objeto de tratamiento teórico desde una perspectiva estructuralista abierta, diferenciado del enfoque del Manejo Social del Riesgo (MSR), desarrollado desde el individualismo metodológico por Holzmann.⁵⁸ En nuestro programa de investigación el sistema de protección social está regulado por el régimen de acumulación, la forma de Estado y se le considera como un sistema de mediación entre el orden doméstico, el político y el económico.⁵⁹

En sistemas coloniales de tipo precapitalista la protección social la brinda, desde una perspectiva local, la Iglesia y los órganos de poder local; en el caso particular de las colonias hispanoamericanas es mediante la firma del patronato que la Corona delega en la Iglesia la lucha contra la pobreza, lo que significa que destina parte de esos recursos a esta finalidad.⁶⁰ De manera directa la Real Hacienda generó una fiscalidad para proteger a sus funcionarios de los riesgos sociales derivados de la ocupación que ejercían; para tal efecto destinó cuatro tipos de gastos: Monte Pío Militar y de Ministerio, garantizar los sueldos a inválidos y retirados, pensiones de la Real Hacienda (especie de pensión de gracia, ya que no era pagadas como resultados de aportes propios del aseguramiento social, sino como una concesión que hacía la Corona por servicios prestados) y los gastos de hospital.

57. Serrano Álvarez 163.

58. Robert Holzmann *et al.*, “Gestion du risque social: la banque mondiale et la protection sociale dans un monde en voie de mondialisation”, *Revue Tiers Monde* 175 (2003): 501-526.

59. Bruno Theret, “Sistemas de protección social y representación política. Una perspectiva comparativa y estructural”, *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Colección de Estudios sobre Protección Social*, ed. Yves Le Bonniec y Oscar Rodríguez (Bogotá: CID, Universidad Nacional, 2006).

60. Oscar Rodríguez Salazar, “Del patronato al aseguramiento. Orígenes de la protección social en Colombia”, *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Colección de Estudios sobre Protección Social*, ed. Yves Le Bonniec y Oscar Rodríguez (Bogotá: CID, Universidad Nacional, 2006).

El Montepío Militar fue establecido por Real Cédula del 20 de abril de 1761 y contempla prestaciones de previsión social ante las contingencias de muerte y supervivencia. El rey Carlos III organizó diversos tipos de Montepíos, cuya misión fue tratar de brindar asistencia a los funcionarios en caso de envejecimiento o de fallecimiento del causante.⁶¹ Las dos primeras erogaciones por este concepto se presentan a partir de 1766 por un valor de 495 patacones, en 1767 ascendió a 5.033 patacones. Las pensiones pagadas por la Real Hacienda aparecen en 1778, cuando se les destina una suma de 2.951 patacones; para esa misma época los gastos de hospitales fueron de 9.960 patacones. En total, para el periodo en consideración (1738-1802) el rubro gastos de hospital⁶² registra 292.282 patacones, Monte Píos 252.832 y pensiones 33.418 patacones.

[55]

Las remesas a España son equivalentes a la fuga del excedente económico; esta especie de descapitalización del virreinato está igualmente asociada con las necesidades de financiamiento que tiene la Corona española para mantener la vigencia del Imperio. Estas remisiones provienen de todo el Virreinato, las cajas matrices concentraban los recursos cuyo objeto era enviarlos a España; la puerta de salida era Cartagena y en la contabilidad de esta caja real quedaron registradas las partidas de las cuales se apropió la Corona española.

Anteriormente se había subrayado que la fundación del Virreinato obedeció más a razones de carácter estratégico, es decir, político-militar, que a la riqueza fiscal; esto puede explicar que las sumas remitidas por la Nueva Granada no llegan a ser significativas si se las compara con el Virreinato de Nueva España o con el del Perú.⁶³ Como se puede apreciar en la tabla 2, es

-
61. El Montepío de Ministros de los Tribunales superiores fue creado por el Real Decreto del 12 de Enero de 1763, el Montepío de las Reales Oficinas de Hacienda y del Ministerio (Real Cédula del 27 de abril de 1764).
 62. Los gastos de hospitales en algunas ocasiones se destinaban a financiar al personal de esta institución. Por ejemplo, en 1795 el Ministro de Marina, Juan Francisco Céspedes, entregó 687 patacones, 7 reales y 15 maravedís como importe e instancias devengadas en el hospital Real de San Carlos. Otros 5.990 patacones 5 reales y 15 maravedís “descontados al cuerpo de militares soldados cumplidos, inválidos retirados, forzados, esclavos de su majestad por las estancias causadas en el hospital de San Carlos”. 1794. AGI, Audiencia de Santa Fe, l. 1107.
 63. Para Nueva España ver los trabajos de TePaske sobre las Cartas Cuentas de México y para el Virreinato del Perú a María Encarnación Vicente Rodríguez, “La contabilidad Virreinal como fuente histórica”, *Anuario de Estudios Americanos* 34 (1967): 1523-1542.

[56]

a partir de 1748 cuando se presentan las remesas a España; como efectos de la guerra entre España e Inglaterra (1779-1783) se enviaron a España 659.293 patacones; en el marco de la guerra entre España y Francia (1793-1795) se remitieron 964.748 patacones,⁶⁴ a finales del siglo XVIII nuevamente España se ve enfrentada a Inglaterra (1796-1802), la suma llegó a 1.549.495 patacones. La participación de las remesas con relación a los gastos totales representó en 1763 el 15,3% de los gastos totales, en 1783 el 32%, en 1788 el 15,2%, en 1792 el 13%, en 1794 el 31% y en 1802 esta suma se incrementó significativamente hasta alcanzar el 53%.

TABLA 2.
Remesas a España

AÑO	PATACONES	AÑO	PATACONES
1748	98.540	1778	637
1750	100.344	1779	31.765
1752	79.008	1780	4.368
1753	3.093	1781	3.522
1754	91.151	1782	16.523
1755	3.208	1783	603.115
1758	25.338	1784	68.505
1760	34	1785	40.000
1761	3.055	1786	10.631
1763	274.415	1787	329.178
1764	1.963	1788	508.692
1765	4.264	1789	197.594
1766	8	1790	163.755
1770	8.863	1791	59.792
1772	19.000	1792	363.935
1773	66.225	1793	3.304
1774	92.587	1794	797.060
1775	419	1795	164.384
1776	38.487	1798	23.150
1777	344	1802	1.526.345

64. En 1795 como parte de las remesas enviadas a España la Real Hacienda registró una partida de 82.224 patacones, 3 reales y 30 maravedís recibida en forma de donativo hecho a su majestad y que fueron mandados en la fragata La Gloria, 1794-1795. AGI, Audiencia de Santa Fe, l. 1107.

Otros tres gastos serían interesantes de analizar, no tanto por su monto, sino por las pistas que pueden brindar para analizar la dinámica de un Estado Colonial con gran simbiosis en su relación con la Iglesia, estos son: Iglesia, el tribunal de la Inquisición y las temporalidades. En el primero se clasifican las vacantes episcopales, ya sea mayores o menores, los pagos a los curas, la parte de novenos dados a las Iglesias, la Bula de la Santa Cruzada y otros gastos de la Iglesia. El segundo obedece a que, como se menciona en la Relación de Mando del Virrey Pedro Messía de la Zerda en 1772, “el único tribunal de la Santa Inquisición del Reyno reside en Cartagena, compuesto de dos inquisidores, un fiscal, alguacil mayor, tres secretarios de secreto y otros subalternos”;⁶⁵ durante el periodo en consideración el primer pago se efectuó en 1779 por un valor de 5.259 patacones, y entre este año y 1802 se le cancelaron al tribunal 244.359 patacones, suma similar a lo gastado en los Montepíos.

[57]

Se conoce como temporalidades la cuenta abierta en la Real Hacienda para registrar las operaciones contables derivadas de la expulsión de los jesuitas de todos los dominios de España, Indias e Islas Filipinas. Las Temporalidades de la Compañía “comprenden sus bienes y efectos, así muebles como raíces o rentas eclesiásticas, que legítimamente posan en el reino, sin perjuicio de sus cargas, mente de los fundadores y alimentos vitalicios de los individuos, que serán de cien pesos durante su vida a los sacerdotes y noventa a los legos, pagaderos de la masa general que se forme de los bienes de la compañía”.⁶⁶ La contabilidad registra dos clases de operaciones: por el lado de los ingresos, la venta de los bienes muebles e inmuebles pertenecientes a los regulares de la compañía y por el lado del gasto se reconocen los compromisos que habían adquirido los miembros de la compañía, por ejemplo los censos.

En 1767 se anotó una partida de 54.654 patacones correspondientes a los costos originados en la ocupación de los bienes de los jesuitas del Colegio Mayor de esa ciudad “de la habilitación y envío para España de los religiosos y de los provenientes de Quito”; un año más tarde la suma fue de 92.792 por este mismo concepto.⁶⁷ En 1774 se registraron las siguientes

65. Germán Colmenares, comp., *Relaciones de mando e Informes de los gobernantes de la Nueva Granada*, tomo 2 (Bogotá: Biblioteca Banco Popular, 1989).

66. Fabián de Fonseca, *Historia General de la Real Hacienda*, tomo v (Madrid: Antonio Espinosa, 1788) 93.

67. AGI, 1767-1770, Audiencia de Santa Fe. l. 1097.

operaciones: pagado de capellanía de Martín Ruiz 206 patacones, procedido de misiones de los llanos 535 patacones. Los recursos de la cuenta de temporalidades eran igualmente utilizados para atender los problemas fiscales de la Caja, en este mismo año se tomaron 27.597 patacones para solventar esos requerimientos.⁶⁸

[58]

Los costos de la guerra de 1779 según la información fiscal

El siglo XVIII está marcado, en el llamado Nuevo Mundo, por una profunda crisis colonial; el desarrollo de movimientos populares y la voluntad de la Corona española de consolidar su dominación en las colonias de ultramar mediante un conjunto de reformas provocan en Hispanoamérica revueltas populares, dentro de las cuales es necesario hacer mención al movimiento de los comuneros, desarrollado en la Nueva Granada como resultado de un aumento de los impuestos destinados a financiar la guerra que España sostuvo con la Corona inglesa. El conflicto bélico entre las dos potencias se desata en junio de 1779; pero un año antes (el 16 de enero de 1778) llega a este Virreinato el regente visitador Francisco Gutiérrez de Piñeres que tiene como tarea la reorganización de la Real Hacienda. Entre sus disposiciones se encuentran: la organización de las rentas estancadas; el alza de los precios del aguardiente y el tabaco en un 25%; la reforma de la aduana de Cartagena y el aumento del pie de fuerza. con el fin de reprimir el contrabando; la separación del cobro de la Armada de Barlovento de la Alcabala, lo que a su vez significa el incremento de los impuestos.

Estas medidas se acompañan de políticas represivas, orientadas a sancionar con la pérdida de la libertad y decomiso de los productos de aquellos quienes vendan los productos por fuera del estanco. Cuando la guerra se desenlaza, la Corona expide el 17 de agosto de 1780 una Cédula Real que estipula que “todos los vasallos de la Corona deben contribuir por una sola vez y en forma de donación recursos para el sostenimiento de la guerra”. Los indígenas, la suma de un peso; los españoles nobles, dos pesos. El conjunto de medidas desataron la revuelta popular conocida con el nombre de los Comuneros, que se concentra en los departamentos de Santander y sus zonas limítrofes, principalmente dentro del oriente colombiano.⁶⁹

68. AGI, 1774, Audiencia de Santa Fe, l. 1100, pliego 9.

69. La literatura sobre este movimiento es bastante prolífica. Entre las obras más destacadas se podría mencionar a Cárdenas, Arciniegas, Briceño, Aguilera y Phelan.

Los dineros captados para financiar la guerra ascendieron en 1779 a 2.808.775 patacones y de esta suma los comerciantes prestaron el 8,8% (249.500 patacones); la partida más significativa está representada en “los caudales pasados de la caja común y general de la Real Hacienda a la destinada a la intendencia para los gastos causados con motivo de la próxima pasada guerra”⁷⁰ que alcanzó el 82,7% (2.323.801 patacones) de lo apropiado. Como parte de estos arbitrios se contabilizan las remesas de otras cajas y los recursos que en forma de inventarios estaba depositados en las reales cajas.⁷¹ Un año más tarde por orden del virrey se remitieron 550.445 patacones para la misma finalidad.

[59]

Los gastos demandados por la guerra entre 1779 a 1802 fueron del orden de 4.705.266 patacones; para el primer año se destinaron 2.808.777 patacones, suma equivalente a los desembolsos realizados por la Real Hacienda en 1796, cuyo monto fue de 2.488.790 patacones y casi lo equivalente a lo gastado en 1802, suma que ascendió a 2.879.083 patacones. La movilización de la tropa en el primer año representó el 69,2% de las erogaciones, es decir, 1.943.721 patacones (la suma aparece en la data correspondiente como “sueldos empleados en la clase de la guerra, costos conducción de reclutas y destacamentos, papel para el ejercicio de fuego y otros gastos”). Otras partidas importantes son: lo pagado en obras provisionales de fortificación (8,6%), los “gastos en aprestos para obras provisionales respectivo ramo de artillería” (8%) y lo abonado por el importe de víveres (4,1%).

70. AGI. Audiencia de Santa Fe. l. 1101. Según Serrano Álvarez 129, entre 1739 y 1746, “años de plena contienda con Inglaterra, los gastos militares de tierra firme (Cartagena, Santa Marta, Portobelo, Panamá y Riohacha) ascendieron a la cantidad de 3.252.742 pesos, mientras que en los mismos ocho años anteriores el costo fue de 1.902.495 pesos, lo que supone un incremento del gasto militar en tiempo de guerra con respecto a un periodo de paz de alrededor del 70%”.

71. La partida registrada en la Caja Real de Cartagena se encuentra en el AGI, 1779, Audiencia de Santa Fe, l. 1101: “de lo procedido de préstamos hechos por los individuos de los comercios de España y esta ciudad desde el 23 de octubre de 1779-1780 hasta el 29 de mayo de 1780 monto de 249.500 patacones”. pliego 1. “De los caudales pasados de la Caja Común y general de la Real Hacienda a las destinada en Intendencia para los gastos causados con motivo de la guerra con la corte de Londres y entraron desde el 12 de octubre de 1779 hasta el 3 de junio del presente de 1784”. pliego 2.

Conclusiones

La política económica propia del periodo mercantil y la forma como se expande el comercio mundial durante el siglo XVIII requiere de una política tributaria que genere recursos para la defensa del Imperio de los ataques de las otras potencias que pretenden apoderarse de los mercados monopolizados por la Corona española.

[60]

Por tanto, la ubicación geográfica y la importancia política militar de Cartagena le otorgan un estatus privilegiado en materia de Real Hacienda. Esta plaza absorbe una parte significativa de los recursos de otras provincias que, en momentos de conflicto, estas remesas llegan a representar el 40% del total de los ingresos recibidos por Cartagena, sea por situado, orden del virrey, las denominadas remisiones de otras cajas o, durante el periodo del amurallamiento, el ingreso con destinación específica denominado fortificación. Al contemplar los ingresos “propios” derivados de la zona, es decir, el esquema impositivo, se encuentra que responde a una sociedad de naturaleza estamental al tiempo que grava las principales actividades económicas. Sin embargo, en el caso de Cartagena el verdadero importe de impuestos se hace por cuenta de los monopolios y rentas estancadas, particularmente el estanco del tabaco.

En la evolución general de los ingresos durante el periodo se constata un crecimiento permanente en los cargos en el periodo virreinal hasta 1780, periodo en que empieza a reflejarse en la estructura impositiva el efecto de los cambios en la política comercial. También se aprecia un sinnúmero de ingresos de cobro episódico y de bajo impacto sobre el resultado total de ingresos, situación que sin duda complicaba la realización de la contabilidad y sometía variadas actividades al control del estado por medio de la hacienda.

Existen algunos gastos importantes, no tanto por su magnitud, sino porque pueden dar indicaciones de procesos, que aparecen en sociedades precapitalistas y que más tarde se convierten en directrices de políticas sociales. De manera tímida aparecen sistemas de protección social contruidos sobre la asistencia social como “una gracia” de la Corona hacia algunos de sus súbditos a quienes se les recompensa por el deber cumplido. Otra clase de gastos son aquellos que expresan la complejidad de las relaciones entre la Iglesia y el Estado colonial.

OBRAS CITADAS

I. Fuentes primarias

Archivo General de Indias (AGI)

Audiencia de Santa Fe.

Archivo General de Madrid (AGM)

Catálogo de Manuscritos de América.

[61]

Archivo Nacional de Colombia (ANC)

Sección Colonia, Fondo Los Comuneros

II. Fuentes secundarias**Libros y artículos**

Aguilera Peña, Mario. *Los comuneros: guerra social y lucha anticolonial*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1985.

Antonetti, Guy. *Etat, finances et économie pendant la Révolution Francaise*. Paris: Ministaire de Finances, 1989.

Arciniegas, Germán. *Los comuneros*. Santiago de Chile: Zig-Zag, 1940.

Bercé, Yves-Marie. *Fete et révolte: des mentalités populaires du XVI au XVIII siècle, essai*. Paris: Hachette, 1976.

Billaudot, Bernard. *Régulation et croissance. Une macroéconomie historique et institutionnelle*. Paris: L'Harmattan, 2001.

Braudel, Fernand. *Civilización material, economía y capitalismo, siglos XV-XVIII*. Madrid: Alianza, 1984.

Briceño, Manuel. *Los comuneros: historia de la insurrección de 1781*. 1.ª ed. 1880. Bogotá: Valencia Editores, 1977.

Calderón, Clímaco. *Elementos de la Hacienda Pública*. Bogotá: Imprenta de la Luz, 1911.

Capdequi, Ots. *Instituciones de gobierno del Nuevo Reino de Granada durante el siglo XVIII*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1950.

Cárdenas Acosta, Pablo. *El movimiento comunal de 1781 en el Nuevo Reino de Granada*. Bogotá: Editorial Kelly, 1960.

Cohen, Eli. "L'innovation financière et les paradoxes du financement publics sur les marchés de capitaux". *L'Etat, la finance et le social*. Bruno Theret. Paris: La decouverte, 1996.

Colmenares, Germán, Comp. *Relaciones de mando e Informes de los gobernantes de la Nueva Granada*. Tomo 2. Bogotá: Biblioteca Banco Popular, 1989.

[62]

- Colmenares, Germán. *Popayán, una sociedad esclavista, siglo XVIII*. Bogotá: Tercer Mundo, 1978.
- De Fonseca, Fabián. *Historia General de la Real Hacienda*. Tomo v. Madrid: Antonio Espinosa, 1788.
- Elias, Norbert. *El proceso de la civilización*. México: FCE, 1985.
- Geoffrey, J. Walter. *Política española y comercio colonial 1700-1789*. Barcelona: Ariel Historia, 1979.
- González, Margarita. “La política económica Virreinal en el Nuevo Reino de Granada: 1750-1810”. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* 11 (Bogotá, 1983): 129-148.
- Herr, Richard. *España y la revolución del siglo XVIII*. Madrid: Aguilar 1973.
- Holzmann, Robert *et al.* “Gestion du risque social: la banque mondiale et la protection sociale dans un monde en voie de mondialisation”. *Revue Tiers Monde* 175 (2003): 501-526.
- Jaramillo, Esteban. *La reforma tributaria en Colombia. Un problema fiscal y social*. 1.ª ed. 1918. Bogotá: Imprenta del Banco de la República, 1956.
- Jaramillo, Jaime. “La economía del Virreinato 1740-1810”. *Historia Económica de Colombia*. Comp. José Antonio Ocampo. Bogotá: Tercer Mundo/ Fedesarrollo, 1994, 82.
- Lordon, F. *Les quadratures de la politique économique*. París: Alban Michele, 1997.
- Marx, Carlos. “El dieciocho Brumario de Luis Napoleón Bonaparte”. *Obras escogidas*. Carlos Marx y Federico Engels. Moscú: Editorial Progreso, 1966.
- McFarlane, Anthony. *Colombia antes de la Independencia economía, sociedad y política bajo el dominio Borbón*. Bogotá: Banco de la República/ El Áncora, 1997.
- Phelan, John. *El pueblo y el Rey. La revolución comunera en Colombia, 1781*. Bogotá: Carlos Valencia Editores, 1980.
- Posada, Francisco. *La revolución de los comuneros*. Bucaramanga: Ed. Marco A. Gómez, 1976.
- Ricardo, David. *Principios de economía política y tributación*. México: Aguilar 1963.
- Rodríguez Salazar, Oscar. “Del patronato al aseguramiento. Orígenes de la protección social en Colombia”. *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Colección de Estudios sobre Protección Social*. Ed. Yves Le Bonniec y Oscar Rodríguez. Bogotá: CID, Universidad Nacional, 2006.
- Rodríguez Salazar, Oscar. “La Caja Real de Popayán”. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* 15 (Bogotá, 1987): 5-36.

- Sánchez Bella, Ismael. "La jurisdicción de Hacienda en Indias. Siglos xvi a xviii". *Anuario de historia del derecho español* 29 (Madrid, 1959): 175-228.
- Serrano Álvarez, José Manuel. *Fortificaciones y tropas. El gasto militar en Tierra Firme, 1700-1788*. Sevilla: Diputación de Sevilla/ Universidad de Sevilla/ Consejo Superior de Investigaciones Científicas/ Escuela de Estudios Hispano-Americanos, 2004.
- Silvestre, Francisco. *Descripción del Reyno de Santa Fe de Bogotá*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1968.
- Smith, Adam. *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México: FCE, 1958.
- Tepaske, John. "La cuantificación en la historia colonial latinoamericana". *Las dimensiones del pasado. Estudios de historia cuantitativa*. Val Lorwin y Jacobo Price. Madrid: Alianza, 1975.
- Theret, Bruno. "Sistemas de protección social y representación política. Una perspectiva comparativa y estructural". *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Colección de Estudios sobre Protección Social*. Ed. Yves Le Bonniec y Oscar Rodríguez. Bogotá: CID, Universidad Nacional, 2006.
- Theret, Bruno. *Régimes économiques de l'ordre politique*. París: PUF, 1992.
- Vicente Rodríguez, María Encarnación. "La contabilidad Virreinal como fuente histórica". *Anuario de Estudios Americanos* 34 (1967): 1523-1542.

[63]