

# HACIENDA PÚBLICA EN TIEMPOS DE GUERRA: LA CAJA REAL DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ DURANTE LA RECONQUISTA DE LA NUEVA GRANADA, 1816-1818

Carlos Alfonso Díaz  
Universidad Nacional de Colombia  
carlosdiazm12@hotmail.com

## RESUMEN



El ensayo analiza la estructura fiscal y la evolución de los flujos de gastos e ingresos de la Caja Real de Santafé de Bogotá en el periodo intermedio de las guerras de independencia. Realiza una comparación con la evolución fiscal previa (1760-1815) y posterior (1819-1830) para ponderar el peso de la restauración colonial dentro de las guerras de independencia y evaluar sus resultados. En consecuencia, constata que el proyecto pacificador fue relativamente exitoso en reconstruir la Real Hacienda, progresivamente desmantelada durante el periodo anterior (1810-1815) y base del sistema fiscal siguiente (1819-1830). El material inédito que fue usado como evidencia empírica hace parte de la documentación contable de la Caja Real, en particular los estados generales de cargo y data y las diligencias judiciales de corte y tanteo de 1816 a 1818.

Palabras clave: guerras de independencia, historia fiscal, reconquista de la Nueva Granada, Santafé de Bogotá.

## ABSTRACT



This essay analyzes the tax structure and the evolution of expenditure and income flows of the Royal Treasury of Santafé de Bogotá in the interim period of independence wars. It compares a previous fiscal evolution (1760-1815) with a later one (1819-1830) in order to ponder the colonial restoration weight within independence wars and evaluate its results. Consequently, this text claims that the re-conquering project was relatively successful in rebuilding the Royal Treasury, dismantled progressively during the previous period (1810-1815) and base of next fiscal system (1819-1830). Unpublished material used as empirical evidence is part of stock records of the Royal Treasury, including general states of *cargo y data* and judicial stagecoaches of *corte y tanteo* of 1816 to 1818.

Keywords: fiscal history, independence wars, reconquest of Nueva Granada, Santafé de Bogotá.

Pretendo aportar al conocimiento de las guerras por la independencia del Imperio español estudiando la evolución fiscal de la tesorería capitalina entre 1816 y 1818, periodo en el que se realizan los esfuerzos para restaurar el orden colonial y dismantelar las creaciones institucionales de la Primera República<sup>1</sup>. La selección del fisco de Santafé como objeto de estudio se debe a su función articuladora del sistema fiscal colonial antes de 1810 —centro de acopio y distribución del excedente fiscal—, su progresiva desaparición después de esa fecha como resultado de los conflictos por apropiación de recursos, y el total desconocimiento de su comportamiento en la reconquista de la Nueva Granada. Por otra parte, busca completar la historia fiscal capitalina desde las reformas al sistema fiscal en las postrimerías del sistema colonial hispanoamericano hasta el fin de la República de Colombia, para permitir evaluar, a partir de una base empírica más sólida, los costos y beneficios de las guerras de independencia.

En un primer momento es analizada la organización administrativa local del sistema fiscal imperial, posteriormente la evolución fiscal previa a la Reconquista (1761-1815), luego durante esta (1816-1818), a continuación durante la República de Colombia (1819-1839), y por último se presentan conclusiones. La determinación por una pesquisa con esta periodización se debe a la necesidad de ponderar correctamente el lugar de la Reconquista en el proceso de independencia del Imperio español, comprensible si, y solo si, se pone en relación con la creciente presión y crisis fiscal previa y el comportamiento fluctuante de la República de Colombia.

Por otro lado, el artículo intenta poner a prueba las interpretaciones historiográficas que subestiman, cuando no condenan, el periodo de la Reconquista, que es asumido por la historia económica como uno de los más importantes por su costo: la regresión institucional. Para Coastworth, las naciones que más rápidamente consiguieron su renovación institucional

---

1 Esta investigación contó con el apoyo del Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH) en la modalidad de ayudas de investigación del año 2012. El autor agradece las orientaciones de Guillermo Sosa, director del grupo de historia colonial del ICANH. También, las observaciones de José Joaquín Pinto, Edwin Muñoz y James Torres.

a través del desmantelamiento de elementos de origen colonial, más fácilmente iniciaron el camino del desarrollo y presentaron mejor comportamiento macroeconómico de largo plazo que el resto (17-27). En contrapartida, Kalmanovitz sugiere lo contrario al afirmar que el mayor costo de la Independencia fue la pérdida del orden político del Imperio español (*Nueva*). No obstante, la idea de que el pasado colonial pesó sobremanera en el proceso económico posterior a tal punto que lo estranguló ha ganado más adeptos (McGreevey), entre los que se cuenta el mismo Kalmanovitz. Así las cosas, valdría la pena estudiar cómo se inserta la Reconquista en esta discusión.

Finalmente, las cifras se han depurado eliminando los reales y maravedíes de las cuentas, dejando solo los valores en pesos de los guarismos presentados en moneda de plata. Para el periodo 1791-1808 se presentan en precios corrientes y constantes tomando como base el año 1791, usando como deflactor el reciente índice de precios al consumidor creado por James Torres a partir de las cuentas de la Real Expedición Botánica<sup>2</sup>. Y las curvas han sido suavizadas con interpolación por el método de *spline*. El IPC es un promedio ponderado de todos los precios de los tipos individuales de bienes de consumo. El de la capital (tabla 1) estaba formado por ocho productos: carne, sal, manteca, tocino, arroz, garbanzos, azúcar y leña (Torres, “Oferta” 21).

1791	1792	1793	1794	1795	1796	1797	1798	1799	1800	1801	1802	1803	1804	1805	1806	1807	1808
100	103	96,3	93,4	97,9	104	106	108	111	119	120	125	125	131	119	122	127	132

**TABLA 1**

IPC de Santafé de Bogotá, 1791-1808 (1791 = 100)

Fuente: Torres (“Oferta”).

2 En economía la expresión *precios corrientes* define los precios de los bienes y servicios según su valor nominal y en el momento en que son tomados, y se define *precios constantes* como aquellos pertenecientes a diferentes periodos que son ajustados uno con respecto al otro usando un factor que en nuestro caso es la inflación.

## Anotaciones institucionales sobre la Real Hacienda

La historia fiscal es la alternativa más viable para la construcción de la historia económica de sociedades cuyos únicos o más importantes registros cuantitativos son las entradas y salidas de sus gobiernos, especialmente en aquellas en las que la ausencia de censos sobre la evolución de determinadas variables es la regla (Klein). En Colombia, el primer censo económico que discriminaba sectores fue construido en el siglo XIX durante la presidencia del teniente general Tomás Cipriano de Mosquera. Por otra parte, la investigación en historia fiscal se diferencia del proyecto de investigación de la *fiscalidad* formulado por Ardant; en el primer caso la preocupación se restringe a la descripción y el análisis de los flujos fiscales, y en el segundo, a los determinantes y efectos de su comportamiento. En virtud de esto, Rodríguez define la historia fiscal como el punto de encuentro entre la historia política, la económica y la social (“Relaciones”).

En este sentido, los trabajos preliminares de Rodríguez (Arévalo y Rodríguez; Rodríguez, “Anotaciones”) sobre el caso de la Nueva Granada y la versión acabada de Jáuregui acerca del de la Nueva España plantean como metodología de investigación para la historia fiscal un procedimiento que consta de dos momentos: 1) historia institucional y 2) dinámica de los flujos de gasto e ingreso. Este presupuesto metodológico supone el conocimiento previo de la estructura donde se desarrollaron los flujos, para ubicar con precisión las fuentes de ingreso y los destinos del gasto administrativo imperial. Por esta razón, dicho autor desarrolla en esta sección el primero de esos dos momentos valiéndose de consideraciones generales sobre el Estado y el sistema financiero colonial que permitan esquematizar y hacer comprensible la evolución tributaria.

Para Stuart Mill, el estudio de las características necesarias del Estado o universalmente reconocidas puede reducirse a tres: 1) concentración monopólica de la violencia para el mantenimiento del orden a través del ejercicio exclusivo de justicia y gobierno, 2) establecimiento de un ejército permanente para garantizar el orden frente a la amenaza exterior y 3) formación de un sis-



tema fiscal para financiar todo. En este sentido, para Smith, el grupo de gastos del Estado está conformado por gastos del soberano o de la república, de defensa, de justicia, en construcción de infraestructura para el comercio, para la educación y para sostener la dignidad del soberano; son sufragados de forma ordinaria por los impuestos y de forma extraordinaria por la deuda pública.

A su vez, para Musgrave, todo sistema fiscal cumple dos principales funciones: 1) satisfacer las necesidades públicas y 2) practicar ajustes a la distribución de la renta. Musgrave agrega otra: conseguir desarrollo con estabilidad económica. Sin embargo, dicha función se restringe principalmente a las formaciones estatales del siglo XX. En el primer caso, el sistema económico determina a través de la política qué son necesidades públicas<sup>3</sup>, y en el segundo, en función de dichas necesidades la renta se distribuye. Por otra parte, Musgrave también establece la existencia de *necesidades preferentes*, definidas como las implantadas por un grupo político sobre la sociedad en función de sus particulares consideraciones. La diferencia aclara la disparidad entre gravámenes concertados e impuestos, y da luces sobre la naturaleza del sistema fiscal durante el gobierno absolutista pese a que la observación que condujo a la formulación del concepto se realizó sobre el sistema socialista. Finalmente, como consecuencia de lo anterior, la hacienda pública establece primero sus objetivos y posteriormente despliega los medios para su consecución. A diferencia del comportamiento de un individuo que ajusta sus gastos al nivel de sus ingresos, la hacienda pública adecúa sus ingresos al nivel de sus gastos (Duverger). No obstante, Klein llama la atención sobre lo contrario, es decir, que la hacienda del sistema colonial hispanoamericano también ajustaba sus gastos progresivamente a los ingresos recolectados, como demuestran las paridades entre partidas y salidas de cargo y data encontradas en la contabilidad de algunas tesorerías.

Así las cosas, para el Imperio español tardío la principal preocupación era la conservación de su dominio, lo que originaba, en consecuencia, la necesidad de cubrir el funcionamiento y la defensa de la estructura

---

3 “La diferencia de régimen político ejerce influencia muy importante sobre la distribución de las atribuciones respectivas del Estado y sus divisiones y subdivisiones” (Calderón 5).

imperial en la medida en la que se daban los frecuentes enfrentamientos con las coronas británica y francesa<sup>4</sup>. Según la literatura mercantilista, el proceso se resume de la siguiente manera: metales para financiar la guerra, desarrollo de la flota para ejecutar la guerra, dominio de una población efectiva para conseguir los metales (Cunningham 473-483)<sup>5</sup>. Por su parte Perry Anderson afirma:

En la competencia internacional entre clases nobles que produjo el endémico estado de guerra de esa época, la amplitud del sector mercantil dentro de cada patrimonio “nacional” tuvo siempre una importancia decisiva para su relativa fuerza militar y política. En la lucha contra sus rivales, todas las monarquías tenían, pues, un gran interés en acumular metales preciosos y promover el comercio bajo sus propias banderas. (35)

No obstante, la mayoría de las veces los recaudos no cubren el total del gasto militar, en virtud de lo cual se recurre al endeudamiento, dado que el apremio del peligro no espera el incremento gradual y lento de las nuevas contribuciones (Smith 808). Todo este proceso que caracteriza la formación estatal de la época es sintetizado por la literatura histórica con el concepto de *Estado fiscal-militar*, término acuñado por John Brewer.

Ahora bien, la Real Hacienda, como el Estado colonial mismo, presentaba importantes diferencias en el espacio y a través del tiempo, según la familia real que estuviera en el gobierno, el dominio, el periodo, entre otros factores. Como afirma E. Heckscher, citado por Cunningham para referirse a las objeciones que suscita la consideración del mercantilismo como un sistema lógico, *Estado colonial* es un concepto instrumental que nos permite entender un periodo histórico más claramente que si careciéramos de él

---

4 Entre 1755 y 1763 Inglaterra se enfrentó a Francia; en 1755 se inició la guerra de independencia de los Estados Unidos contra Inglaterra; entre 1793 y 1795 España combatió contra Francia; entre 1796 y 1802, contra Inglaterra; entre 1805 y 1807, de nuevo contra Inglaterra; finalmente, entre 1808 y 1814, España se enfrentó a Francia.

5 Para Shumpeter no hay una teoría que pueda denominarse mercantilista, y por tanto no hay una escuela reunida alrededor de ese nombre, pero sí cierta comunidad de ideas que se agrupan en una *literatura mercantilista*.

(473-483)<sup>6</sup>. Para el caso de la Nueva Granada, a diferencia de lo ocurrido con la Nueva España (Fonseca y Urrutia), no contamos con un estudio sistemático sobre la Real Hacienda. Existen algunas investigaciones sobre lugares y periodos determinados pero no un tratado riguroso sobre la evolución institucional y fiscal de la hacienda pública neogranadina (Arévalo; González; Muñoz; Rodríguez, “Anotaciones”). La carencia es apreciable en los esbozos presentados con fines introductorios por la mayoría de estudios, que hacen un recuento del número de tesorerías principales y subalternas y una descripción breve de los ramos. Empero, el simple esquema que establezca el número de tesorerías y los ramos colectados en todas y cada una de ellas a través del tiempo es inexistente. Y si este es el caso de la historia institucional, el de la evolución fiscal no es más tranquilizador<sup>7</sup>. A excepción de dos importantes casos, la atención de prestantes tratadistas de la historia económica se ha orientado hacia determinadas ciudades y periodos restringidos. El primer caso excepcional es el trabajo de Hermes Tovar sobre el siglo XVI realizado en 1999 y el segundo, el de Meisel sobre la segunda mitad del XVIII (*Crecimiento, mestizaje*).

En esta dirección, las fuentes para la investigación institucional están organizadas de la siguiente forma: 1) legales, 2) memorias institucionales, 3) historiográficas. Las primeras agrupan todas las leyes, los decretos y las resoluciones a través de los cuales nace la entidad con una función específica y se modifica a lo largo del tiempo de acuerdo con las transformaciones del Estado. Las segundas son las memorias generadas por funcionarios durante el desarrollo de sus cargos o al finalizar el periodo de cumplimiento de funciones para las cuales fueron destinados a la entidad objeto de investigación. Las terceras son las investigaciones sobre la entidad realizadas por la disciplina histórica. Este orden se debe cuidar en el momento de

---

6 Sobre la discusión en torno al Estado colonial véase Lynch (*América*) y Malamud.

7 Además de ser el requisito de la historia de la evolución fiscal, la historia institucional es el antecedente obligatorio de todo proceso de organización documental. Su importancia reside en que una organización documental bien realizada facilita la pesquisa de todo investigador. Al respecto véase la “ISAD(G): General International Standard Archival Description”.

describir y analizar la evolución orgánico-funcional de cualquier entidad (Flórez).

Así las cosas, entre las primeras se pueden señalar las leyes de Indias, el cedulario indiano y las instrucciones del regente visitador don Francisco Gutiérrez de Piñeres. Sin embargo, las importantes compilaciones del gobierno de los Borbones sobre las funciones y competencias específicas de las instituciones a través de las cuales ejercieron su dominio permiten un mejor acercamiento; para el caso, *Política indiana* de Juan de Solórzano. Entre las segundas está la relación de mando de 1818 del señor virrey don Francisco de Montalvo, una de las más completas y ricas en materia de hacienda de las compiladas por Germán Colmenares.

El virrey, además de ser intendente general del Ejército, gozaba de la autoridad de superintendente de Real Hacienda, institución “de la mayor consideración [...] Es el ramo [del sistema de gobierno del reino] que más da qué hacer”. Su función era la administración de la Real Hacienda, apoyándose en dos órganos colegiados: el Tribunal Mayor y Real Audiencia de Cuentas de Santafé y la Junta de Hacienda. Estos formaban la Secretaría o Superintendencia General de Hacienda, “considerada como la primera entre las demás oficinas del virreinato, así porque desde ella se da impulso y giro regular a todos los negocios, como por lo que contribuye a facilitar la parte más esencial del gobierno superior, que es la dirección del todo” (Montalvo 296). En cuanto al Tribunal Mayor de Cuentas, su función la definían estas palabras: “tomen cuentas todos los años y siempre que pareciere convenir, haciendo los cargos y datas por los mismos libros y demás papeles y noticias que se tuvieren de lo que entrado o debido y podido entrar en su poder [a la Secretaría de Hacienda]” (Solórzano, libro 6, cap. 16, art. 4). El dicho tribunal contaba con cuatro contadores, e igual número de contadores de resultas u ordenadores (empleados no permanentes). Por su parte, la Junta de Hacienda era un órgano consultivo cuya función consistía en decidir sobre la materia propuesta por el superintendente. Sus decisiones fueron consignadas en el tipo documental “acuerdos”, y era conformada por el virrey, el oidor más antiguo, el fiscal más antiguo, un tesorero y un contador.

En los niveles inferiores, “lo que toca a la cobranza, guarda, administración y distribución de ella [Real Hacienda] por menor está a cargo



de unos ministros que en las Indias, desde sus primeros descubrimientos, se fueron poniendo e introduciendo con nombre y título de oficiales reales”. Se ubicaron en todas las cajas y rentas reales del reino, y por lo general fueron dos, un contador y un tesorero. La función del primero exigía que “tuviese un libro, cuenta y razón de la misma Hacienda y librase los sueldos y las demás cosas que mandasen pagar”. Mientras que la del segundo demandaba que “recibiese la Real Hacienda y pagase lo que en ella se librase” (Solórzano, libro 6, cap. 15, art. 10). Por otra parte, se entendía que las funciones de ambos oficiales eran inseparables de la administración de la Real Hacienda que les correspondía; por tanto, sus obligaciones eran conjuntas:

aunque sean distintas, como también lo son las personas de los oficiales, todavía la naturaleza de estos oficios y su común práctica los ha y tiene mancomunados, y así los unos pueden ser convenidos por los delitos, excesos o descuidos de los otros, porque según sus ordenanzas e instrucciones, nada puede obrar en las cajas en que no intervengan todos. (Solórzano, libro 6, cap. 15, art. 10)

La presentación de las cuentas por un oficial y la intervención del otro es ejemplo de lo anterior, según se desprende de los varios legajos de archivos contables.

De otro lado, además de los oficiales de las reales cajas, o tesorerías de la época, estaban los de las direcciones principales de las rentas, y en el caso de los ramos estancados, los de las principales y subalternas. Por ahora baste señalar que

[...] los ramos que administran los oficiales tienen diferentes denominaciones [...] unos tienen sus determinadas aplicaciones, y los otros no. Los de esta clase [primera] son los propios de la Real Hacienda, a saber: los que se llaman Real Hacienda en común, derecho de contribución, novenos, tres por ciento de quintos, sisa, oficios vendibles y remunerables, venta y composición de tierras, medias anatas y su 18 por 100, papel sellado, inválidos, hospitalidades, aduanas, alcabalas, aguardientes, tabacos, remisiones de otras cajas, restituciones, donativos, aprovechamientos y depósitos. Los ramos particulares son los naipes, bulas de cruzada, los indultos, mesadas eclesiásticas, medias anatas eclesiásticas, vacantes mayores y menores, penas de cámara, gastos de justicia y depósitos. Los ramos ajenos son el montepío militar, el del ministerio y ci-

rujanos, las multas, condenaciones, gracias de títulos para el supremo consejo, descuentos de asignaciones y depósitos. (Montalvo 206)

Finalmente, después de que eran cubiertos los gastos de funcionamiento de cada una de las tesorerías se remitían los excedentes hacia su principal inmediata, posteriormente hacia Santafé de Bogotá y en definitiva a Cartagena, donde se ejecutaba el gasto de defensa requerido y de donde el sobrante era enviado a la tesorería de Cuba para posteriormente salir con rumbo a Madrid, en un ciclo que se describe así:

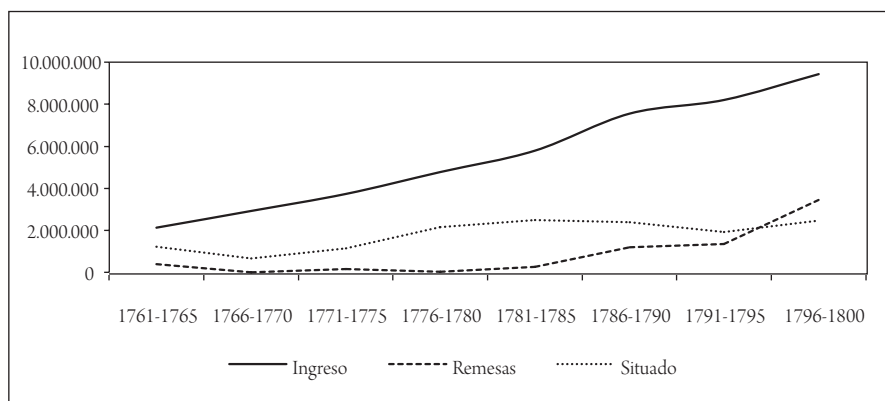
Caja Real subalterna → Caja Real principal → Caja Real de Santafé de Bogotá  
→ Caja Real de Cartagena → Tesorería de Cuba → Tesorería de Madrid

## — Estado prerrevolucionario

La reciente literatura histórica (Kalmanovitz, “Consecuencias”; Meisel, *Crecimiento, mestizaje*) sobre el Virreinato de la Nueva Granada confirma los dictámenes de las investigaciones anteriores (Mora, “Chicha”; Nieto; Ospina) y las apreciaciones de la época (Ortiz) referentes al considerable aumento de la presión fiscal (relación entre los recaudos y el producto interno bruto) sobre el territorio durante la segunda mitad del siglo XVIII y su notable caída durante la primera década del siglo siguiente. Los resultados son de importancia debido a las motivaciones antirreformistas de las principales rebeliones del siglo XVIII y la interpretación de las guerras de independencia orientada en la misma dirección (Lynch, *Las revoluciones*).

Primeramente es menester anotar que las remesas hacia la tesorería de Madrid aumentaban en valores absolutos y reducían su peso relativo sobre el total del ingreso. La correlación puede ser explicada por el aumento de caudales para ejecución de gastos defensivos en el virreinato. Estas partidas eran denominadas *situado* porque *situaban* el ingreso de una tesorería en otra, y permitían realizar erogaciones necesarias en territorios

donde los egresos superaban los ingresos de su jurisdicción (gráfica 1)<sup>8</sup>. Pero al momento de integrarlas en el análisis se debe cuidar de discriminar la parte de situado ejecutada en la tesorería de aquella que había salido en dirección a otras provincias; la primera era un ingreso; la segunda, dinero en tránsito. Los gastos defensivos se dividían en requerimientos de tropa y fortificación (Kuethe), y como resultado de su asignación permanente pronto eran el principal ingreso de las cajas receptoras (Meisel, ¿*Situado*?).



**GRÁFICA 1**

Evolución de los ingresos totales del Nuevo Reino de Granada, 1761-1800 (en pesos de plata)

Fuente: elaboración del autor según información tomada de Meisel (*Crecimiento, mestizaje*) y Rodríguez (*Anotaciones*)<sup>9</sup>.

En segundo lugar, se presentaban diferencias por sufragante. Los datos disponibles muestran que las tesorerías ubicadas en la zona occidental del virreinato contribuían con la mayor parte (tabla 2), pese a la ausencia de información sobre los aportes de la Audiencia de Quito y otras regiones del virreinato durante todo el periodo. Lamentablemente,

<sup>8</sup> “La renta general de la sociedad, además de sostener los gastos que requiere la defensa y la dignidad del soberano, debe suplir deficiencias de muchos ramos particulares de ingresos” (Smith 718).

<sup>9</sup> Las remesas anotadas por Rodríguez son aparentemente incompletas. El autor no establece la composición de las remesas diferenciando entre caudales y cantidades de tabaco en especie; la distinción es importante teniendo en cuenta que el tabaco enviado a la península constituía un ingreso neto para la tesorería de Madrid (Marichal).

Meisel restringe su investigación a los territorios que integran la actual Colombia. Además, organiza metodológicamente la información contable a través de la siguiente agrupación de las varias tesorerías del reino: las cajas reales principales de la región central eran las de Santafé de Bogotá (con sus subalternas de Pamplona y Girón), Honda (con su subalterna de Ibagué) y Ocaña; las cajas reales del occidente eran las de Santa Fe de Antioquia (con las subalternas de Rionegro y Medellín), Citará (Quibdó), Nóvita, Cartago (con las subalternas de Zupia, Toro, Cali y Buga), Popayán (con las subalternas de Raposo, Barbacoas, Micay, Tumaco, Iscuandé y Anserma); las cajas reales del Caribe eran las de Cartagena, Riohacha, Santa Marta (con la subalterna de Valledupar), Mompós (con las subalternas de Simití, Guamocó, Loba, Ayapel, Retiro, Cáceres y Zaragoza). Por otra parte, la partida de egreso “Remitido a Cartagena” fue el gasto más importante de la caja capitalina. En 1795 contribuyó en valores absolutos con 304.883 pesos de plata o el 39,7 % del total. Otras erogaciones fueron los salarios civiles y militares, que requirieron 119.887 pesos o el 15,6 % del total. El gasto militar, representado por el batallón fijo y la artillería, fue del 11,1 % u 85.031 pesos. Las compras de tabaco en la factoría de Piedecuesta alcanzaron el monto de 71.371 pesos, el 9,3 % del total; las de pólvora, el 1,3 %, con un valor absoluto de 9.650 pesos, y la Real Expedición Botánica recibió 9.624 pesos, que constituyeron el 1,3 % (Meisel, *Crecimiento, mestizaje*).

	1761-1765	1766-1770	1771-1775	1776-1780	1781-1785	1788-1791
NEIVA	120	0	0	534	0	0
MUZO	858	26035	135	360	191	0
GIRÓN	9.829	5.669	8.034	10.481	11.830	2.486
HONDA	37.147	27.981	7.327	16.743	16.806	11.710
IBAGUÉ	0	0	0	8.209	0	0
PAMPLONA	545	1.493	3.928	11.421	27.000	50.941
LLANOS	94	407	0	507	490	1.543
MARIQUITA	0	52	0	0	0	0
PURIFICACIÓN	1.457	1.454	0	210	0	0
SALAZAR	0	115	0	0	0	0

Continúa...

	1761-1765	1766-1770	1771-1775	1776-1780	1781-1785	1788-1791
CARTAGENA	0	10.482	0	0	6.040	66.639
MOMPÓS	47.700	29.424	48.093	65.652	48.744	41.149
ANTIOQUIA	54.019	49.696	59.751	179.548	117.475	208.768
CARTAGO	24.350	41.448	31.894	51.605	40.385	25.821
CANCÁN	1.568	1.886	0	0	0	0
CHOCÓ	133.091	153.845	114.481	150.612	73.231	112.088
POPAYÁN	129.368	167.741	116.736	13.934	0	0
REMEDIOS	13.773	58.774	19.503	18.842	10.879	12.147
TOTAL REMESAS	453.919	576.502	409.882	528.658	353.071	533.292
SITUADO	1.231.389	668.839	1.139.032	2.151.528	2.506.976	2.382.254
DIFERENCIA	777.470	92.337	729.150	1.622.870	2.153.905	1.848.962

**TABLA 2**

Remesas de otras cajas a la tesorería de Santafé de Bogotá, 1761-1791 (en pesos de plata)

Fuente: Meisel (*Crecimiento, mestizaje*).

En tercer lugar, no contamos con conocimiento de la evolución fiscal de nuestra caja en todo el periodo más allá de sus valores agregados (Mora, “Las cuentas”). La elección metodológica del estudio mencionado impide tener una imagen minuciosa de ella, en la medida en que hace de la dinámica de la región central, donde se ubica, un orden de magnitud para comprenderla. En este sentido, los ingresos totales pasaron de 1.112.696 pesos de plata durante el quinquenio 1761-1765 a 5.870.771 pesos de plata durante el de 1796 a 1800. Los recaudos por estancos aumentaron 185 veces en tabacos, 8 veces solo durante los dos primeros quinquenios (1761-1770), y los ingresos por los aguardientes crecieron un 18 % en todo el periodo. Cada uno representaba el 13 % del total de ingresos de la región. Las entradas por los impuestos a la minería crecieron un 280 % y representaron el 8 %; este comportamiento fue importante teniendo en cuenta la ausencia de minas en la región y es explicado por la centralidad de la Casa de Moneda de Santafé de Bogotá (Meisel, *Crecimiento, mestizaje*). El ponderado de los tributos de indios fue del 2 %, contrastado con el 8 % de participación en la región

occidental. Una comparación de las densidades demográficas de esta población dentro de ambas regiones informa de la razón de la diferencia; basta con decir que los recaudos por este rubro pasaron de 185 pesos durante el primer quinquenio a 215.234 pesos en el último. Las composiciones de tierra y otros impuestos a la circulación del factor tierra se comportaron de forma fluctuante, alcanzando picos como el de 1791-1795, cuando se recaudaron 133.488 pesos de plata, y caídas marcadas como la del siguiente periodo, en el que se recolectaron 10.526 pesos de plata; no obstante, el 1 % que representaban sobre el total de ingresos de la región era sumamente importante comparado con los niveles alcanzados en las otras dos zonas tanto de forma absoluta como relativa. Otro importante rubro eran los impuestos a los salarios eclesiásticos. Entre estos se contaba la media anata, cuyo cobro estaba temporalmente establecido en intervalos amplios, lo cual impedía la regularidad de su participación; representaba el 6 % del total de ingresos y creció ocho veces durante todo el periodo. La importancia y evolución del importe eran señales de la condición de Santafé de Bogotá como ciudad de servicios eclesiásticos y civiles, entre los que se contaban las principales instituciones de educación y las sedes de varias compañías religiosas. Finalmente, el otro ingreso representativo fueron las alcabalas (Meisel, *Crecimiento, mestizaje*), la naturaleza de cuyo comportamiento expresaba la relevancia de la región para la circulación interna de mercancías, asunto sobre el cual Muñoz y Torres han realizado estudios ilustrativos que analizan la vinculación comercial de la capital con el resto de regiones del virreinato (Muñoz y Torres).

En cuarto lugar, la relación se invirtió con la entrada del nuevo siglo: los requerimientos de la tesorería capitalina crecieron sostenidamente al tiempo que los ingresos cayeron con celeridad. La masa común fue la que mayor presión ejerció sobre los recursos santafereños, generando un déficit solo cubierto por las cada vez más frecuentes apropiaciones de los ramos particulares y ajenos. Especialmente, los salarios civiles alcanzaron desembolsos de 117.000 pesos, correspondientes al 11 % del total. Las remuneraciones militares, compuestas de salarios y atenciones médicas prestadas a los cuerpos castrenses, computaron 130.000 pesos o el 12 %. Los gastos de funcionamiento, entre

los que se contaban pagos por los alquileres de las casas de residencia de las oficinas fiscales, compras de tabaco en la factoría de Ambalema y compras de papel, correspondieron al 13 % de las erogaciones de la caja<sup>10</sup>. Otros gastos, como la beneficencia y la Real Expedición Botánica, constituyeron el 7,9 %, mientras los de la burocracia eclesiástica, el 2 %. No obstante, estos desembolsos solo representaron en total el 49 % de la tesorería, y fue la partida “cúmulo de hacienda” la responsable del sobrante con una salida que ascendió en promedio a 534.000 pesos. Los caudales situados en la tesorería de Cartagena fueron los principales responsables de este comportamiento; por ejemplo, se calcula que en el año 1806 dicha partida, compuesta por 335.000 pesos recibidos de otras tesorerías y 687.000 asumidos por la caja de la capital, fue de 1.042.000 pesos. La diferencia es importante y podría sugerir que el principal ingreso de la hacienda cartagenera fue suministrado por la santafereña; no obstante, como ya se dijo, faltan datos de Quito y otros.

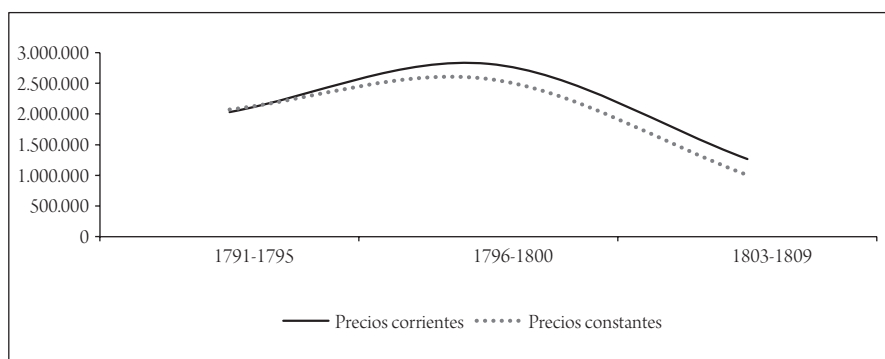
Los ramos destinados a cubrir las necesidades anteriores eran los siguientes. En primer lugar los “propios”, con una participación del 64 % de las entradas totales, y los particulares y ajenos, con el 15,7 % y 20,3 % respectivamente; la apropiación cada vez mayor de estos era síntoma de crisis porque la hacienda había de usar recursos que no le pertenecían para poder cumplir con sus funciones. En efecto, en promedio, la suma del ingreso de “propios” ascendió a 800.000 pesos mientras el gasto se elevó a 950.000 pesos. Con un ingreso aproximado de 260.000 pesos, las remisiones de otras tesorerías contribuyeron con el 26 % del total y constituyeron la primera entrada de la caja. Le siguieron los aportes de los estancos con un 21 %, de los

---

10 No he cotejado la información suministrada por Muñoz con la documentación original, pero cierta experiencia de investigación con información contable de la real renta de tabacos sugiere que la administración principal de Santafé de dicha renta era abastecida por la factoría de Piedecuesta y no por la de Ambalema como él señala. Como dice la introducción al fondo *Tabacos* de la Sección Archivo Anexo II del Archivo General de la Nación, realizada por Javier Ruiz Moreno y por mí, “ocho administraciones principales con sus dependientes y estanquillos eran surtidas de tabaco de hoja y de polvo por cuatro factorías: Ambalema a Cartagena, Honda, Medellín, Mompós y Panamá; Piedecuesta a Santafé; Pore a la provincia de su nombre; y Llanogrande a Popayán. Además, era Santafé la Administración General de la Real Renta de tabacos del reino”. Véase el catálogo del fondo en el AGN, 2012.

cuales el de tabaco, el de aguardientes y el de salinas fueron los más importantes, con una participación respectiva del 41 %, 29 % y 15 % de ese 21 %. Continuaron las alcabalas, que aportaron el 10 % y fueron así el ramo más importante de la tesorería capitalina, superando también a los novenos reales y los impuestos a la minería (quintos, fundición y amonedación); como ya se anotó, sus rendimientos son explicables por la actividad comercial desarrollada en la ciudad y su partido. Los ingresos eclesiásticos (novenos reales, vacantes mayores, vacantes menores, indulto apostólico, mesadas eclesiásticas y medianas anatas eclesiásticas) concurren con el 9 %. En general, el conjunto de ingresos ascendió en promedio a 1.119.900 pesos antes de los sucesos de 1810.

Finalmente, en la primera década del siglo XIX se presenció un incremento de los precios de casi un 4 % anual, generado por el cambio de composición de la balanza de pagos tras los frecuentes bloqueos del Imperio británico al virreinato durante las confrontaciones navales con la corona española, cuyo principal efecto fue la retención de moneda (Pedraja). Por otra parte, como señala Urrutia, la existencia de una frontera agrícola relativamente abierta produjo una oferta de alimentos no muy inelástica para la época e, indirectamente, valida la explicación monetaria de la inflación (cit. en Torres, “Oferta” 31) (gráfica 2).



### GRÁFICA 2

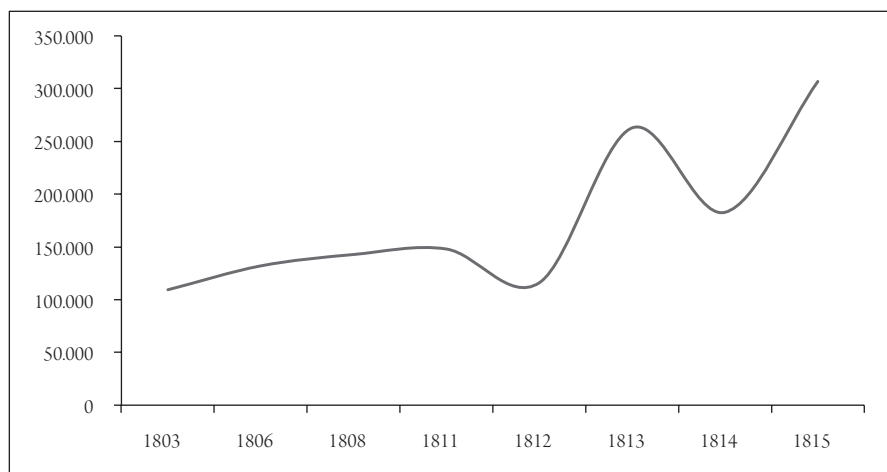
Evolución de los ingresos totales de la Caja Real de Santafé de Bogotá en valores nominales y reales, 1791-1809 (en pesos de plata)

Fuente: elaboración del autor a partir de Meisel (*Crecimiento, mestizaje*); Muñoz; Torres (“Oferta”).



## La administración insurgente

En 1810 empeoró la tendencia decadente de los ingresos de nuestra caja originada en la década anterior. El súbito aumento del gasto militar (gráfica 3) y la progresiva cancelación de las remesas de otras tesorerías profundizaron el patrón de descenso y expresaron muy bien las modificaciones institucionales que la transformación política desatada por la captura de don Fernando VII estaba generando. Pese a que los gastos en general cayeron en valores absolutos, una vez cesaron las salidas de caudales del situado y para el pago de la burocracia civil y eclesiástica fuera de la provincia, su peso relativo aumentó en comparación con los ingresos.



**GRÁFICA 3**

Gasto militar en la Caja Real de Santafé de Bogotá, 1803-1815 (en pesos de plata)

Fuente: Muñoz.

Los altos pagos fueron financiados con unos ingresos disminuidos y en progresivo declive, que pasaron de cerca de 1.000.000 de pesos en promedio antes de los sucesos de 1810 a cerca de 466.000 pesos en el quinquenio subsiguiente (tabla 3). La reducción de los rendimientos fue una secuela de la desaparición absoluta y el descenso de importantes entradas en la tesorería, no obstante la positiva evolución del estanco de salinas y

de los impuestos a la minería. En primer lugar, el estanco de tabacos y el ramo de diezmos dejaron de participar como ingreso de la caja, al tiempo que el estanco de aguardientes recolectó la ínfima suma de 1.270 pesos. En segundo lugar, pese al incremento de la participación de las alcabalas en el total, del 8 % al 12 %, sus valores absolutos pasaron de 96.940 pesos a 53.813 pesos. Sin duda, el conflicto civil dificultó cuando no impidió la actividad comercial que estaba en la base de sus recaudos. En tercer lugar, el estanco de las salinas pasó de aportar el 3 % a aportar el 12 % al aumentar de 33.000 pesos a cerca de 47.000 pesos en promedio. El buen rendimiento, en este caso, puede haber sido efecto de incrementos en el rendimiento de las minas por la demanda del mineral para conservar las raciones de las tropas y preparar la pólvora (Martínez y Otálora 86-109), debido a su alto contenido de sodio y nitrato. O como sugiere Sánchez, la explotación salinera de la zona fue efecto del control territorial del corredor que mantenía resguardada a la capital de los ataques externos. Un aumento similar experimentaron los rendimientos de los gravámenes a la minería, que pasaron del 3 % al 15 %, pero las razones de su ascenso parecen haber sido otras. Como sugiere Torres, el dramático cambio de 19.000 pesos a cerca de 68.000 pesos en promedio, al mismo tiempo que la disminución de la fundición de metales preciosos y la acuñación de moneda (“Anotaciones”), hacen de las apropiaciones extraordinarias del fondo para compra de metales de la Casa de Moneda la explicación más plausible. Por último, la caja registró una entrada de alrededor de 23.000 pesos en promedio de préstamo forzoso; una muestra de las medidas implementadas por las autoridades capitalinas para enfrentar los enormes gastos y las dificultades de cubrirlos con las habituales contribuciones en una época de conflictos por la apropiación de recursos (Sosa).

RAMOS	INGRESOS
Tabacos	-
Burocracia eclesiástica y civil	1.410
Minería	68.572
Aguardientes	1.270
Alcabalas	53.813
Salinas	47.647

*Continúa...*

RAMOS	INGRESOS
Tributos de indios	2.126
Bulas de cruzadas	3.064
Temporalidades	1.944
Montepío	3.395
Novenos reales	-
Otras tesorerías	2.039
Donativo gracioso	1.697
Préstamo forzoso	23.309
Papel sellado	5.351
Correos	-
Otros	250.541
Total	466.178

**TABLA 3**

Promedio de ingresos anuales de los ramos de la tesorería de Santafé de Bogotá, 1811-1815 (en pesos de plata)

Fuente: Muñoz.

Sin duda el gobierno de la Primera República fue hábil para diseñar mecanismos de financiación orientados a sostener la guerra civil, sobreponiéndose a la crisis de los recaudos y al permanente déficit creado por el colapso de la Real Hacienda. Por supuesto, sus rendimientos fueron consecuencia de los conflictos por la apropiación de recursos necesarios para el sostenimiento de las nuevas formaciones políticas (tabla 4). En otras palabras, el “gobierno sin rentas” observado por Montalvo correspondió a la desaparición de la Real Hacienda según funcionó desde 1760 hasta antes de la revolución, y no a la presencia dominante de la anarquía por doquier, como sugiere su relación de mando; porque se debe ser suficientemente cándido para no tomar con distancia las afirmaciones de un funcionario del rey encargado de “hacer entrar en obediencia” al reino —y por ello estimulado por el desdén a la hora de escribir— y también para concebir que un territorio en estado permanente de guerra durante casi un lustro estuvo en el mayor desorden, pues la guerra además de política necesita recursos y para obtener recursos necesita gobierno (Tilly). Sin embargo, vale matizar

la afirmación considerando estrategias de apropiación de recursos, como las de tierra arrasada y despojo de bienes, cuya aplicación parece haber sido frecuente, máxime en estado de guerra<sup>11</sup>.

Años	1811	1812	1813	1814	1815
Encuentros	21	41	29	15	29
Gasto	148.000	116.000	262.800	182.800	306.800

**TABLA 4**

Número de encuentros armados y total del gasto militar, 1811-1815 (en pesos de plata)

Fuente: Avendaño y Torres; Muñoz.

## Llevando el reino a su antiguo estado

Una vez que Santafé fue ocupada por la tropa que estaba al mando de Miguel de la Torre, el 6 de mayo de 1816, una de las principales preocupaciones del general Morillo<sup>12</sup>, relacionada con la necesidad de “velar sobre la seguridad del orden político, después que prodigiosamente se ha recuperado el sistema de un gobierno sabio”, era “reparar el trastorno que han padecido las rentas reales” (Bonilla, Forero y Pérez 105), para lo cual se procedió a restablecer el sistema fiscal no solo por las necesidades apremiantes

11 “El combate está compuesto de un número más o menos grande de actos aislados, cada uno completo en sí mismo, que llamamos encuentros y que forman unas unidades nuevas. Se derivan aquí dos actividades distintas: preparar y conducir individualmente estos encuentros aislados, y combinarlos unos con otros para alcanzar el objetivo de la guerra. La primera de estas actividades se llama táctica, la segunda se denomina estrategia” (cit. en Avendaño y Torres 3).

12 Mientras el general Morillo y el general Montalvo se preocupaban por restablecer la Real Hacienda en el Nuevo Reino de Granada, en otra parte del mundo, Gloucestershire, Inglaterra, David Ricardo se encontraba refugiado en su zona de descanso personal, Gatcomb, redactando los manuscritos de su *On the Principles of Political Economy and Taxation*, publicada un año después.

de la guerra sino por el reconocimiento de que sin fisco no hay gobierno. Con el mismo propósito estableció la Junta de Secuestros, encargada de confiscar y poner en almoneda los bienes de los reconocidos patriotas e individuos sentenciados por el creado Consejo Permanente de Guerra (Forero y Pérez).

Según se desprende del contenido de la relación de mando dirigida por el virrey Montalvo a su sucesor Sámano, aquel no escatimó esfuerzos en la restauración del gobierno fiscal del reino; primero, ordenando la investigación del estado del virreinato antes de la revolución<sup>13</sup>, y luego, promoviendo las providencias necesarias para establecer el cuerpo institucional que había antes de la insurrección de 1810. En este sentido, destaca la atención prestada a los extintos estancos de tabaco y aguardientes, cuyos rendimientos fueron tan escasos para el real erario desde el gobierno del virrey De la Zerda y generaron discusión entre los patriotas, como sugieren un estado general de tabacos de 1815 firmado por el administrador principal, don José Martín París —donde se plantea que en la provincia de Santafé “no puede subsistir el estanco, y que este o la libertad debe comprenderlas todas” dada “la multitud de contrabando que acuden de las otras provincias en que se está libre este ramo, y [la] dificultad de que esta se resguarde sola contra el abuso de las demás” (AGN, SAA-II, TB 18, carp. 1) — y un escrito anónimo sobre el plan para el restablecimiento de la factoría de tabacos de Ambalema, fechado en Santafé en 1815:

No soy devoto de estancos, sé que por estos se permite a unos, lo que a otros se niega, y que al propietario dueño del fruto, sea buena o mala su cosecha, se le fija un solo precio, y se le fija por el mismo que le obliga a venderlo, pero las circunstancias, son demasiado críticas y la necesidad que tiene la república de crecidas entradas en el Tesoro Nacional hace indispensable un pequeño

---

13 “Estado general de todos los ramos que ingresan en las tesorerías de Hacienda y aduanas principales del distrito de este Tribunal Mayor de Cuentas y Real Audiencia de Cuentas de Santafé de Bogotá; formado por las presentadas en él, relativas a los años de 1808 y 1809, con arreglo a lo mandado en real orden [de] 5 de abril de 1808, para remitirlo al excelentísimo señor don Francisco de Montalvo en cumplimiento de su superior orden de 10 de agosto de 1817”, firmado en Santafé el 13 de enero de 1818 (AGN, SR, AR 43, f. 5 r.).

mal para preservar los bienes de la libertad, que hemos jurado sostener. (AGN, SAA-II, TB 18, carp. 1)

Así las cosas, en esta dirección, el 18 de junio de 1817 entró en funcionamiento la real renta de tabacos, y para enero de 1818 se contaban 4.216 pesos como fruto de la de aguardientes (AGN, SR, AR 43, f. 24 r.), no obstante la notoria ausencia de una fábrica de licores en la capital<sup>14</sup>. Acerca de esto último, el administrador de Santafé, don Sebastián Granados, respondió al señor virrey “que ignoraba si se había hecho alguna cosa sobre el particular; que creía que todo dependía de la falta de caudales, y que si tenía a bien, podrían invertir en la obra de la fábrica, formación de oficinas y gastos de utensilios, sin perjuicio de lo cual prometía dar cumplimiento a lo que se le prevenía” (Montalvo 310). Además, el 9 de enero de 1818 se providenció “que al tabaco se le aumente medio real a cada tango sobre el precio a que actualmente se vende en todas las provincias, con encargo particular a todos los factores del esmero que deben poner en que los cosecheros se dediquen a dar el género de la mejor calidad posible para que el público consumidor reciba sin desagrado este aumento” y “que en la cántara de aguardiente se aumente sobre su actual precio dos pesos en todas las administraciones del reino” (Ots-Capdequí 90-91).

En cuanto a los otros estancos, se promulgaron dos disposiciones, el 19 de noviembre y 23 de diciembre de 1817, destinadas a aprobar el aumento temporal del precio de la sal de las salinas de Nemocón y denegar el aumento de salarios solicitado por el administrador y contador de dichas salinas (Ots-Capdequí 84); el 9 de enero del siguiente año se accedió a “lo solicitado por el administrador de las salinas de Zipaquirá sobre el gasto de mil cuatrocientos siete pesos y un real, para construcción de un almacén en la mina de Rute de dichas salinas”; y sobre la pólvora se dictó lo siguiente:

---

14 Contamos con los planes para el restablecimiento de la renta en los que se especifican administraciones principales, subalternas y estanquillos y las fechas de su ejecución en cada administración principal: Honda (septiembre de 1816), Medellín (1 de junio de 1816), Mompós (19 de mayo de 1817), Cartagena (17 de agosto de 1816), Santafé (18 de junio de 1817). A la fecha del estado, 9 de enero de 1818, la administración de tabacos no había sido restablecida en Popayán ni en Pore (AGN, SAA-II, TB 19, carp. 1).

“que la libra de pólvora, que en el día se vende a dos pesos, en lo sucesivo se venda a veinte reales”. En cuanto al ramo de alcabalas, “que el aumento de un tres por ciento en los derechos de alcabalas establecido para esta capital y su provincia se haga extensivo a todas las demás del reino” (Ots-Capdequí 90).

Ahora bien, la estructura fiscal en restauración enfrentó dos problemas que influyeron en la evolución de sus gastos: la heredada división territorial y la simplificada situación de guerra. En otros términos, la Primera República entregó un territorio con su estructura virreinal erosionada, y la formación y posterior consolidación del ejército libertador redujo el conflicto a dos formaciones armadas claramente diferenciadas, la realista y la patriota. En este sentido, la capital debió asumir el financiamiento del pie de fuerza requerido para la guerra intensiva librada en los llanos y de las acciones del ejército expedicionario en los demás lugares del virreinato (Avendaño y Torres 9)<sup>15</sup>.

Así, durante 1817 la Caja Real de Santafé erogó 174.552 pesos para gastos militares, el 31 % del total, y un inesperado 54,5 % como situado. El primer dato confirma el elevado peso de la guerra en la tesorería, mayor que en el periodo prerrevolucionario (128.000 pesos) y menor que en el anterior (203.280 pesos). El segundo dato es más significativo. El valor absoluto y la composición del situado son señales de cierto éxito de la Reconquista en el restablecimiento del rasgo institucional más importante de la estructura fiscal del Estado, basada en la colaboración financiera del todo: la circulación del excedente (Grafe e Irigoin) (tabla 5). Por otro lado, en comparación, la burocracia civil recibió 49.459 pesos, los ramos de la Real Hacienda participaron con 1,7 %, y 2.499 pesos fueron asignados a la partida “botánica”. La existencia de esta partida genera dudas dada la ausencia de la extinta Real Expedición Botánica (1782-1808). Es plausible

---

15 En teoría de la guerra, *intensive war* se refiere a la ejecución de varios encuentros con recursos limitados cuyo resultado depende más de la táctica que de la renovación y ampliación de los recursos a la que se refiere el término *extensive war*.

que la caja de la capital asumiera los costos de transporte a la península de los haberes de la expedición después de su liquidación.

REMESAS	CANTIDAD
A Pamplona	137
A Antioquia	38.910
A Cartago	15
A Chile	533
SUBTOTAL	39.595
TOTAL CÚMULO DE HACIENDA	365.369

**TABLA 5**

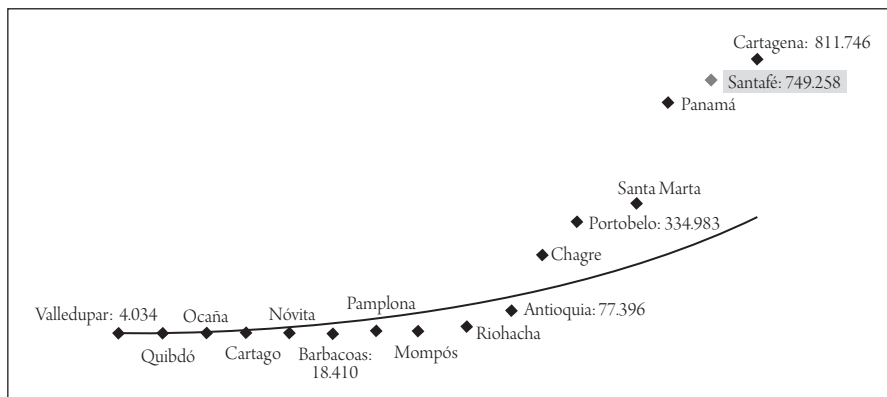
Remesas enviadas desde la Caja Real de Santafé, 1817 (en pesos de plata)

*Fuente:* "Estado que manifiesta la entrada, salida y existencia de caudales de esta Real Tesorería desde 1 de enero, hasta 31 de diciembre de 1817. Santafé, enero 9 de 1818" (AGN, SR, AR 43, f. 24 r.).

Dichas obligaciones precisaron de un *cargo* en crecimiento, del orden del 34 % en tres años, de cerca 383.000 pesos en 1816 a cerca de 1.122.000 pesos en 1818, como lo muestra la tabla 6 (AGN, SR, AR 43, f. 34 r.), mayor que el del año base (976.150)<sup>16</sup> y que el del promedio del quinquenio inmediatamente anterior (461.000) (Muñoz 66), y como muestra la evolución de los ingresos en otras cajas del virreinato, necesario para restituir la función central del tesoro santafereño (gráfica 4).

16 "El estado adjunto que tenemos el honor de pasar a manos de vuestra excelencia demuestra el restablecimiento progresivo que la Real Hacienda ha experimentado en el año inmediato pasado de 1818, en que vuestra excelencia dignamente tomó el mando del reino, y a cuyas acertadas providencias se debe este aumento no esperado en la decadencia en que vuestra excelencia encontró todos los ramos que la constituyen. Tenemos así mismo la satisfacción de manifestar a vuestra excelencia que el ingreso de un millón ciento veinte y un mil novecientos sesenta y tres pesos, que han tenido estas reales cajas en el referido año, no solo es excedente a los dos años anteriores, sino que él iguala, y aun excede también al que tuvieron en el año de mil ochocientos nueve, antes de sucedida la revolución que solo consistió en novecientos setenta y seis mil ciento cincuenta pesos, según se comprueba del Libro Real de Entrada que existe en esta contaduría. Santafé, enero de 1819" (AGN, SR, AR 43, f. 33 r.).





**GRÁFICA 4**

Dispersión de los ingresos promedio de algunas cajas reales del Virreinato de la Nueva Granada, 1816-1818 (en pesos de plata)\*

Fuente: AGN (SR, AR 43).

\* La línea de tendencia potencial es usada sobre datos ordenados por el aumento de uno con respecto a otro.

Tomando como evidencia este orden de magnitudes, el proyecto pacificador parece haber sido exitoso; empero, se deben superar los valores absolutos. Así, los ramos propios continuaron representando la primera entrada de nuestra caja, simultáneamente a la pérdida de importancia de los particulares y al aumento de la de los ajenos; para 1818 fueron recaudados 675.332 pesos, 102.332 pesos y 162.349 pesos, respectivamente (AGN, SR, AR 43, f. 34 r.). Este tipo de proceder recuerda la crisis fiscal capitalina previa a la Independencia e insinúa la dinámica financiera de la tesorería en situación de apuro.

AÑO	1816	1817	1818
Ingreso total	382.939	742.874	1.121.963

**TABLA 6**

Ingreso total de la Caja Real de Santafé, 1816-1818 (en pesos de plata)

Fuente: "Manifestación del ingreso que han tenido las cajas matrices de esta capital, desde la entrada y pacificación de ella por el excelentísimo señor general don Pablo Morillo, que sucedió el 6 de mayo de 1816, hasta 31 de diciembre de año próximo pasado de 1818, con separación y equiparación de años. Santafé, 30 de enero de 1819" (AGN, SR, AR 43, f. 34 r.).

De otro lado, analizando la composición del cargo, es evidente el menor aporte de los estancos: 11 % en 1817 y 21 % antes de la Independencia. No obstante, los totales son engañosos porque no informan sobre las modificaciones en el interior, como la transformación de las salinas en la fuente de recursos predominante; si los escasos 582 pesos que rindieron los tabacos son sintomáticos de la tendencia, no lo es así la prominente participación de las salinas, el 94 % de ese 11 %, en comparación con el 5 % y el 1 % con que participaron los aguardientes y los tabacos, respectivamente. Por otra parte, el ingreso más importante de la tesorería era el proveniente de tesorerías distintas, librado como situado a través del egreso cúmulo de hacienda; su valor nominal fue del orden de 106.357 pesos (tabla 7) y, según se colige de los datos previos, nuestra caja asumió de sus propias entradas la diferencia de 259.002 pesos. Los impuestos a la minería rindieron el 2 %; las medias anatas seculares, los tributos y el papel sellado, aproximadamente el 1 % cada uno; las medias anatas eclesiásticas, el 2 %; la contribución extraordinaria, las vacantes menores y los novenos reales, en promedio el 3 % cada uno; el noveno de consolidación, el 4 %; las alcabalas, el 5 %; los depósitos generales, el 6 %, y otros ingresos, el 26 % (AGN, SR, AR 43, f. 24 r.).

CAJA REAL	REMESA
De Santa Marta	299
De Mompós	383
De Portobelo y Cruces	429
De Honda	577
De Cartago	2.047
Del Chocó	5.102
De Cartagena	8.828
De Pamplona	22.300
De Antioquia	66.392
TOTAL	106.357

**TABLA 7**

Remesas enviadas hacia la Caja Real de Santafé, 1817 (en pesos de plata)

Fuente: AGN (SR, AR 43, f. 24 r.).

Es plausible que la evolución positiva de los ingresos de la tesorería haya sido consecuencia del éxito del ejército expedicionario en pacificar el territorio, y por consiguiente, del menor número de encuentros que se presentaron hasta 1819 (tabla 8), cuando el territorio se convirtió en escenario de una verdadera guerra partisana que terminó por socavar las fuerzas reales y finalmente liquidó el proyecto reconquistador. La estrategia usada por el ejército libertador en contra de las fuerzas reales se conoce en teoría de la guerra como *hit and run* o guerra de guerrillas, la cual está orientada a debilitar al enemigo cancelando su posibilidad de lucha, impidiendo la reacción y los combates regulares a través de los ataques sorpresivos.

AÑO	1816	1817	1818
Encuentros	24	5	7
Ingreso total	382.939	742.874	1.121.963

**TABLA 8**

Número de encuentros armados e ingreso total, 1816-1818 (en pesos de plata)

Fuente: AGN (SR, AR 43, f. 24 r.); Avendaño y Torres.

No obstante, las variaciones dentro de los ramos sugieren otra cosa. El aumento del precio del tabaco por cada tango, de la cántara de aguardiente, de la sal de las minas de Nemocón, la congelación de los salarios de la administración de salinas y el alza de la alícuota de las alcabalas en un 3 % insinúan que los buenos rendimientos fueron resultado de una agresiva política de presión fiscal ejercida sobre el restablecido virreinato más que de mejoras en la administración de las rentas o de una evolución positiva de la producción de los bienes tributados. Sin embargo, las fuentes no permiten tomar partido por esta última explicación porque la contabilidad de la caja registra solo las unidades monetarias de los ramos; en este caso, en el futuro será necesario avanzar en la consulta de las fuentes cuantitativas de los ramos, en particular cuidando de discriminar y comparar el comportamiento de los ingresos con el de los precios y el de la producción total.

	1783	%	1803-1809	%	1811-1815	%	1817	%	1819-1824	%	1824-1826	%	1826-1830	%
Tabacos	54.000	12	86.305	7	-	-	582	0	107.564	5	32.5180	2,5	109.806	5
Minería	81.038	18	19.713	2	68.572	15	15.659	2	314.938	14	200.026	16	224.483	9
Aguardientes	95.357	22	61.314	5	1.270	0	4.216	1	3.438	0	2.938	0	17.139	1
Alcabalas	51.572	12	96.940	8	53.813	12	36.075	5	189.002	8	75.436	6	252.538	10
Salinas	60.541	14	33.213	3	47.647	12	75.417	10	334.373	15	210.339	16	600.035	25
Novenos	21.384	5	32.767	3	-	-	20.013	3	56.982	2	77.664	6	104.736	4
Papel sellado	4.498	1	16.904	1	5.351	1	7.779	1	25.055	1	13.643	1	4.545	0
Otras tesorcerías	No registra	-	268.712	21	2.039	0	106.357	14	45.113	2	0	0	77.004	3

**TABLA 9**

Valores absolutos y participación de los ingresos coloniales en la hacienda pública de Santafé de Bogotá, 1783-1830 (en pesos de plata)

Fuente: elaboración del autor a partir de AGN (SR, AR 43); Mora ("Las cuentas"); Muñoz; Pinto ("Finanzas").

## — El necesario mal colonial

Luego de la captura del teniente coronel José María Barreiro en Boyacá el 7 de agosto de 1819 y de la entrada a Bogotá de la tropa al mando del general Bolívar, debían los patriotas responder a las nuevas condiciones que la guerra imponía sobre la capital, como centro de abastecimiento y zona de repliegue de las batallas desplegadas en el norte, sobre el eje Santa Marta-Ciénega, de los combates librados en el sur, en el eje Popayán-Pasto, y de la posterior compañía contra las fuerzas realistas en el Virreinato del Perú. Estas necesidades, junto al gobierno de la república en formación, fueron configurando el gasto, que para 1819-1824 se dividió en civil (56%), militar (32%) y de servicio de deuda (12%).

Las demandas fueron cubiertas por un presupuesto formado con base en ramos de viejo cuño y novedades financieras como el servicio de deuda y la contribución directa. Entre los ingresos de origen colonial estaban los derechos de amonedación, los estancos de sal y tabacos, los no-venos del Estado y los importes por el uso del correo y del papel sellado; y nuevamente resaltaba por su participación el ingreso de la sal y se renovaba la importancia de los tabacos, perdida desde 1810. El excedente fiscal circulaba pero ya no con destino a los gastos militares del puerto fortificado sino orientado hacia el cubrimiento de los requerimientos de las principales tesorerías, que en nuestro caso se nutría de los superávits de las provinciales y departamentales (Pinto, “Finanzas” 93).

El endeudamiento externo aportó 2.724.885 pesos, distribuidos así: tesorerías provinciales (662.400), fletes (2.623), deuda interna y sueldos atrasados (1.018.158), gastos de guerra (447.905), Congreso (229.433), tabaco (137.000), Casa de Moneda (154.830), administración varios (72.536) (Pinto, “Finanzas” 98), en comparación con los 2.308.790 pesos de entradas ordinarias. Y con propósitos fiscales y pretensiones redistributivas se estableció la contribución directa: “con un 5% anual del valor del arriendo los bienes muebles e inmuebles, con un 10% anual la utilidad sobre dichos bienes, con 12,5% los bienes de manos muertas, con un 2% los sujetos cuyas rentas estuviesen entre \$150 y \$1.000 anuales, 3% las rentas superiores a

\$1.000, quedando exentos los bienes comunales y las rentas de jornaleros o indígenas” (Pinto, “Las finanzas” 67-68).

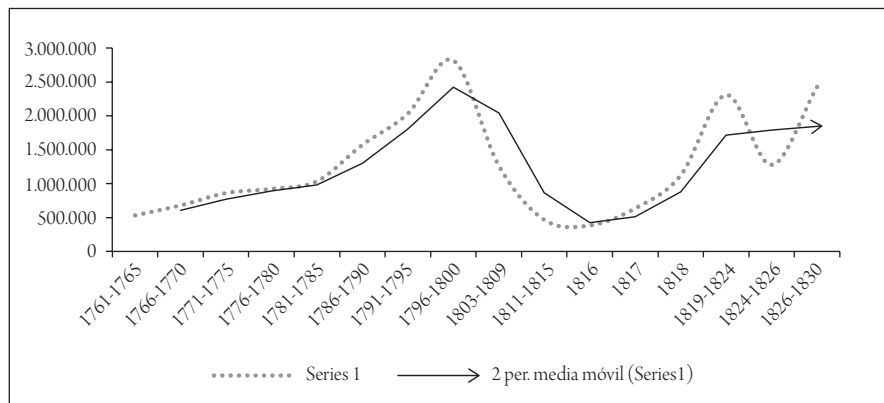
No obstante, la continuidad implicaba diferencias. Por ejemplo, las salinas funcionaron por medio del arrendamiento desde 1821; a partir del mismo año el estanco de aguardientes fue suprimido a favor de la libre destilación y tráfico; la administración de tabacos se llevó a través de arriendo por subasta; las alcabalas pasaron al 2,5 % de la exacción y fue abolido el tributo de indios (Pinto, “Las finanzas” 61-68).

La estructura se mantuvo a grandes rasgos hasta la disolución de la república. Tuvieron importancia los cambios operados en la composición del gasto toda vez que cayeron las exigencias militares con la consolidación de la Independencia, se dio apertura a los servicios diplomáticos, creció el funcionariado de las secretarías y tomaron regularidad las sesiones del Congreso. Del lado del ingreso, su constitución también fue constante y contó con la participación apreciable de las entradas coloniales: 47 % (1819-1824), 70 % (1824-1826) y 57 % (1826-1830), y con ciertas modificaciones nacidas del recurrente déficit del tesoro: la reaparición de impuestos anteriormente suprimidos como las alcabalas (1824-1826), el tributo indígena y el estanco de aguardientes. No obstante, estas nuevas entradas no resultaron suficientes para detener la disminución de los rendimientos, generada por la paulatina pérdida de importancia de la capital como centro de acopio del excedente fiscal, la falta de inversión de capitales para la recuperación de las industrias estatales y el elevado gasto fiscal, civil y de servicio de deuda (Pinto, “Finanzas” 104).

## — Conclusiones

La comparación de la estructura y la evolución fiscal de los periodos extremos de esta investigación, 1761-1810 y 1819-1830, constata que la Reconquista fue relativamente exitosa en establecer la concentración monopolística de la violencia (gráfica 5). Esto se colige de la restauración del sistema fiscal colonial hispanoamericano, en particular de su principal

rasgo, consistente en la distribución del excedente fiscal, no obstante el “costo”, según las hipótesis de Coastworth (17-27), que supuso la postergación de la renovación institucional, o en este caso, la regresión institucional patente en el desmantelamiento de los cuerpos representativos constitucionalmente establecidos y la reinstauración de elementos de la estructura fiscal abolidos durante la Primera República.



**GRÁFICA 5**

Evolución del ingreso total de la hacienda pública de Santafé de Bogotá, 1761-1830 (en pesos de plata)\*

Fuente: elaboración del autor a partir de AGN (SR, AR 43); Meisel (*Crecimiento, mestizaje*); Muñoz; Pinto (*“Finanzas”*).

\* La tendencia puede estar sobrestimada para los años 1816 y 1818 puesto que no se descontó el situado debido a la carencia de información desagregada, y para los años 1819-1824 y 1826-1830 porque no es claro qué cantidad del excedente fiscal de la tesorería provincial era ejecutada en la capital.

En este sentido, los principales beneficios de la Reconquista fueron establecer la centralización del poder y restaurar la estructura fiscal imperial que se convirtió en la base del sistema fiscal de la República de Colombia, a pesar de las diferencias que durante esta se fueron dando. Paradójicamente, el desarrollo institucional del periodo de las guerras de independencia menos estudiado y más condenado por la historiografía tuvo el efecto de asegurar la consecución de los deseos de independencia nacidos a lo largo del lustro anterior y de permitir la existencia misma del gobierno republicano a través de las fuentes de ingreso colonial que sufragaron sus crecientes gastos. En definitiva, la afirmación del gobierno independiente no es concebible sin la existencia de partes coloniales en el cuerpo republicano.

Sin embargo, la evidencia sugiere que la tendencia alcista de los recaudos fue consecuencia de cierto aumento de la presión fiscal ejercida y no del producto de los bienes tributados, con lo cual el éxito de la Reconquista habría sido limitado; aunque consiguió la organización estatal y el restablecimiento de los ramos, su comportamiento socavó el de la sociedad sobre la cual se pretendió levantar la restauración colonial y terminó por acicatear los deseos de independencia fraguados durante el lustro anterior. Empero, los elementos de juicio no son suficientes y una generalización de tal magnitud resulta errónea si no se consideran las experiencias de otras tesorerías del virreinato y del imperio, si la comparación con el producto está ausente y si la evolución de la población, los salarios y los precios es desconocida. Estos son asuntos que quedan para el futuro y a los que el autor pretende ir respondiendo.

## — Bibliografía

### Fuentes primarias

#### A. ARCHIVOS Y BIBLIOTECAS

Archivo General de la Nación, Bogotá, Colombia (AGN).

Sección Archivo Anexo II (SAA-II).

*Tabacos, Santafé de Bogotá (TB)* 18, 19.

Sección República (SR).

*Archivo Restrepo (AR)* 43.

#### B. IMPRESOS

Fonseca, Fabián de y Carlos de Urrutia. *Historia general de real hacienda de Nueva España*. 6 t. México D. F.: s. e.; 1787-1793. Impreso.

Montalvo, Francisco de. "Instrucción sobre el estado en que deja el Nuevo Reino de Granada el excelentísimo señor virrey don Francisco de Montalvo, en 30 de enero de 1818, a su sucesor el excelentísimo señor don Juan de Sámano". *Relaciones e informes de los gobernantes de la Nueva Granada*. T. 3. Ed. Germán Colmenares. Bogotá: Banco Popular, 1989. 193-336. Impreso.



Solórzano, Juan de. *Política indiana*. Madrid: Mateo Sacristán, 1736-1739. Impreso.

## Fuentes secundarias

Anderson, Perry. *El Estado absolutista*. México D. F.: Siglo XXI, 1979. Impreso.

Ardant, Gabriel. *Histoire de l'impôt*. París: Artheme Fayard, 1971. Impreso.

Arévalo, Decsi. "La fiscalidad bajo un régimen de dominación colonial: el caso de la Caja Real de Cartagena, 1738-1802." *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* 35 (2008): 19-64. Impreso.

Arévalo, Decsi y Óscar Rodríguez. *Gremios, reformas tributarias y administración de impuestos en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2001. Impreso.

Avendaño, Johan y James Torres. "Los teatros de la guerra: cartografía, demografía y economía: 1811-1824". 2010. Documento de trabajo del Grupo de Investigación en Historia Económica y Social del Departamento de Historia. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Impreso.

Bonilla, Heraclio, Marco Forero y Carlos Pérez. *Pablo Morillo, documentos de la reconquista de Colombia y Venezuela*. Bogotá: Embajada de España, 2011. Impreso.

Brewer, John. *The Sinews of Power. War, Money and the English State*. Nueva York: Knopf, 1989. Impreso.

Calderón, Clímaco. *Elementos de hacienda pública*. Bogotá: La Luz, 1911. Impreso.

Coastworth, John H. "La independencia latinoamericana: hipótesis sobre los costos y beneficios". *La independencia americana: consecuencias económicas*. Eds. Leandro Prados de la Escosura y Samuel Amaral. Madrid: Alianza, 1993. 17-30. Impreso.

Colmenares, Germán. *Relaciones e informes de los gobernantes de la Nueva Granada*. 2 t. Bogotá: Banco Popular, 1989. Impreso.

Cunningham, William. *Mercantilism as Power: Growth of English Industry and Commerce*. Cambridge: Cambridge University Press, 1905. Impreso.

Duverger, Maurice. *Hacienda pública*. Barcelona: Bosch, 1980. Impreso.

Flórez, Daniel. *Guía metodológica para la investigación de historias institucionales, modelo de orientación general*. Bogotá: Secretaría General de la Alcaldía Mayor; Universidad del Rosario, 2011. Impreso.

Forero, Marco y Carlos Pérez. *El problema de los secuestros en el contexto de la guerra de independencia de Colombia, 1810-1820*. Bogotá: Universidad CES; Universidad Nacional de Colombia, 2009. En prensa.

- González, Margarita. "La política económica virreinal en el Nuevo Reino de Granada: 1750-1810". *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* 11 (1983): 129-186. Impreso.
- Grafe, Regina y María Irigorin. "The Spanish Empire and Its Legacy: Fiscal Re-Distribution and Political Conflict in Colonial and Post-Colonial Spanish America". *Global Economic History Network* 23 (2006): 1-63. Impreso.
- International Council on Archives. "ISAD (G): General International Standard Archival Description". París: International Council on Archives, 1 de septiembre de 2011. Web. Octubre de 2012.
- Jáuregui, Luis. *La Real Hacienda de Nueva España: su administración en la época de los intendentes, 1786-1821*. México D. F.: UNAM, 1999. Impreso.
- Kalmanovitz, Salomón. "Consecuencias económicas de la Independencia en Colombia". *Revista de Economía Institucional* 10.19 (2008): 207-233. Impreso.
- , ed. *Nueva historia económica de Colombia*. Bogotá: Taurus, 2010. Impreso.
- Klein, Herbert. *Las finanzas americanas del Imperio español, 1680-1809*. México D. F.: Instituto Mora; Universidad Autónoma Metropolitana, 1995. Impreso.
- Kuethé, Allan. *Military Reform and Society in New Granada, 1773-1808*. Gainesville: The University Press of Florida, 1978. Impreso.
- Lynch, John. *América Latina, entre colonia y nación*. Barcelona: Crítica, 2001. Impreso.
- . *Las revoluciones hispanoamericanas 1808-1826*. Barcelona: Ariel, 1985. Impreso.
- Malamud, Carlos. "Acerca del concepto de 'Estado colonial' en la América hispana". *Revista de Occidente* 116 (1991): 114-127. Impreso.
- Marichal, Carlos. "Beneficios y costos fiscales del colonialismo: las remesas americanas a España, 1760-1814". *Finanzas y política en el mundo iberoamericano. Del antiguo régimen a las naciones independientes*. Eds. Antonio Ibarra, Luis Jáuregui y Ernest Sánchez Santiró. México D. F.: Universidad Autónoma del Estado de Morelos; UAN, 2001. Impreso.
- Martínez, Abel y Andrés Otálora. "'Hambriento un pueblo lucha'. La alimentación en los ejércitos del rey y del Libertador durante la independencia de Colombia (1815-1819)". *Historia Crítica* 41 (2010): 86-109. Web. Diciembre de 2012.
- McGreevey, William. *An Economic History of Colombia: 1845-1930*. Cambridge: Cambridge University Press, 1971. Impreso.
- Meisel, Adolfo. *Crecimiento a través de los subsidios: Cartagena de Indias y el situado, 1751-1810*. Cartagena: Banco de la República, 2002. Impreso. Cuadernos de Historia Económica y Empresarial 9.

- . *Crecimiento, mestizaje y presión fiscal en el Virreinato de la Nueva Granada, 1761-1800*. Cartagena: Banco de la República, 2011. Impreso. Cuadernos de Historia Económica y Empresarial 28.
- . *¿Situado o contrabando?: la base económica de Cartagena de Indias a fines del siglo de las luces*. Cartagena: Banco de la República, 2003. Impreso. Cuadernos de Historia Económica y Empresarial 11.
- Mill, John Stuart. *Principles of Political Economic*. 7.<sup>a</sup> ed. Londres: Longmans, Green, Reader and Dyer, 1871. Impreso.
- Mora, Gilma, "Chicha, guarapo y presión fiscal en la sociedad colonial del siglo XVIII". *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* 16-17 (1988-1989): 15-47. Impreso.
- . "Las cuentas de la Real Hacienda y la política fiscal en el Nuevo Reino de Granada: materiales para un estudio, a fines del siglo XVIII". *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* 11 (1983): 305-335. Impreso.
- Muñoz, Edwin. "Estructura del gasto y del ingreso en la Caja Real de Santafé, 1803-1815". *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* 37.2 (2010): 45-85. Impreso.
- Muñoz, Edwin y James Torres. "La función de Santafé en los sistemas de intercambio en la Nueva Granada a fines del siglo XVIII". 2010. Documento de trabajo del Grupo de Investigación en Historia Económica y Social del Departamento de Historia. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Impreso.
- Musgrave, Richard. *Sistemas fiscales*. Madrid: Aguilar, 1973. Impreso.
- Nieto, Luis. *Economía y cultura en la historia de Colombia*. Bogotá: Siglo XXI, 1941. Impreso.
- Ortiz, Sergio. *Escritos de dos economistas coloniales: don Antonio de Narváez y la Torre y don José Ignacio de Pombo*. Bogotá: Banco de la República, 1965. Impreso.
- Ospina, Luis. *Industria y protección en Colombia: 1810-1930*. Medellín: Santa Fe, 1955. Impreso.
- Ots-Capdequí, José. *Las instituciones del Nuevo Reino de Granada al tiempo de la Independencia*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1958. Impreso.
- Pedraja, René de la. "El comienzo de la crisis en el comercio colonial: la Nueva Granada 1796-1801". *Revista Desarrollo y Sociedad* 2 (1979): 211-230. Web. Diciembre de 2012.
- Pinto, José. "Las finanzas de la Gran Colombia 1819-1830". Tesis de pregrado. Universidad Nacional de Colombia, 2010. Impreso.
- . "Finanzas públicas de Bogotá, 1819-1830". *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* 37.2 (2010): 87-109. Impreso.

- Rodríguez, Óscar. "Anotaciones al funcionamiento de la Real Hacienda en el Nuevo Reino de Granada siglo XVIII". *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* 11 (1983): 71-88. Impreso.
- . "Relaciones entre historia y economía: el caso de la fiscalidad". *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* 27 (2000): 208-229. Impreso.
- Ruiz Moreno, Javier y Carlos Alfonso Díaz. "Catálogo Fondo *Tabacos*. Sección Archivo Anexo II del AGN". 2012. Archivo General de la Nación, Bogotá. Manuscrito.
- Sánchez, Ramiro. "La salina de Zipaquirá: un análisis cualitativo". 2011. ICANH, Bogotá. Impresión.
- Shumpeter, Joseph. *History of Economic Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 1954. Impreso.
- Smith, Adam. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. 6.<sup>a</sup> ed. Edimburgo; Londres: A. Strahan and A. Cadell; W. Creech and J. Bell, 1790. Impreso.
- Sosa, Guillermo. *Representación e independencia 1810-1816*. Bogotá: ICANH, 2006. Impreso.
- Tilly, Charles. *Coercion, Capital and European States, A. D. 990-1992*. Cambridge, MA: Blackwell, 2002. Impreso.
- Torres, James. "Anotaciones sobre la minería neogranadina en la trayectoria de colonia a república, 1780-1839". 2008. Documento de trabajo del Grupo de Investigación en Historia Económica y Social del Departamento de Historia. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Impreso.
- . "Oferta monetaria, tasas de interés y desempeño económico en Nueva Granada durante la segunda mitad del siglo XVIII". 2011. Documento de trabajo del Grupo de Investigación en Historia Económica y Social del Departamento de Historia. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Impreso.
- Tovar, Hermes. *El imperio y sus colonias: las cajas reales de la Nueva Granada en el siglo XVI*. Bogotá: AGN, 1999. Impreso.

Fecha de recepción: 1 de septiembre de 2012.

Fecha de aceptación: 10 de diciembre de 2012.