

Representación cartográfica de la fiscalidad en Colombia, Ecuador y Venezuela. 1780-1845

José Joaquín Pinto Bernal

Introducción

La presente ponencia es fruto de los esfuerzos del autor por analizar la dinámica y composición de los ingresos y egresos fiscales de las actuales repúblicas de Panamá, Ecuador, Colombia y Venezuela durante el tránsito de colonias a naciones independientes, labor que ha tomado varios años y que he sintetizado en mi tesis doctoral (Pinto, 2015). En aquel trabajo se logró determinar en términos cuantitativos y cualitativos las generalidades del recaudo y gasto de las cajas, sin embargo no se exploró la posibilidad de representar estos en el espacio, labor que se inicia con el presente trabajo.

En la primera parte se establecen las principales características administrativas del fisco colonial, denotando la composición del cargo y data, además de estudiar el papel de Santafé como eje de articulación del territorio fiscal al proveer y recaudar sobrantes de las demás cajas. Seguidamente se analiza el impacto de la independencia denotando la caída del cargo y la virtual desaparición de las remisiones a otras cajas. En la tercera sección se estudia el caso de la formación de la República de Colombia que intentó unificar los tres territorios, dando cuenta de la estructura de organización y de la jerarquía de las cajas. Por último, se estudia la estructura administrativa acogida por las tres repúblicas una vez obtenida su independencia y la magnitud del cargo de sus tesorerías.

Cada una de las secciones contiene los mapas que hasta la fecha hemos podido construir con las cifras disponibles y la información sobre la división político administrativa de los territorios, ello permite evidenciar la existencia de jerarquías entre las cajas, de redes de distribución de los excedentes y de los cambios a nivel territorial que el impacto de la independencia género en ellos. Vale recordar que este es un esfuerzo preliminar en lo que atañe al análisis espacial del fisco, sería pertinente ampliar las investigaciones con trabajos que estudien el sistema de ciudades o los lugares centrales incorporando variables como los intercambios comerciales, la producción agrícola y el movimiento poblacional, trabajos que aún están por hacerse para los casos que nos ocupan.

1. El Fisco a finales del periodo colonial

Desde 1739 con la instauración definitiva del virreinato de la Nueva Granada los territorios de la Audiencia de Quito y de Santafé entraron en la órbita de las reformas borbónicas, materializadas en un conjunto de medidas encaminadas al mejoramiento del nivel de recaudo de las cajas reales con el fin de consolidar el sistema de defensa del Mar Caribe, teniendo como bastión clave la ciudad de Cartagena. Sin embargo, es hasta la década de los 70 cuando el paquete de medidas es aplicado con todo rigor en el espacio que aquí

pretendemos estudiar. En efecto, para 1776 se instaura la Intendencia General de Venezuela con jurisdicción sobre las provincias de Venezuela, Cumana, Guayana, Maracaibo y la Isla de Trinidad, además de ello se implementó la administración directa de las alcabalas y de los gravámenes al comercio con las visitas de Gutiérrez de Piñeres a la Nueva Granada y de García a Quito.

Lo que fue una realidad en Venezuela se quedó solo en un proyecto para la Nueva Granada y la Audiencia de Quito, pues las intendencias no fueron posibles de implementar. Algunos autores aducen que ello fue producto de la rebelión de los comuneros que estremeció a la Nueva Granada desde 1781 (Phelan, 1980), otros establecen como causa la muerte de Gálvez y los cambios de la política metropolitana (Navarro, 1995), además de ello hemos propuesto como razón central el declive de las actividades económicas como producto del cierre de puertos, lo que originó la caída de la producción minera y de los ingresos de la Real Hacienda al menos desde la mitad de la década del 90 (Pinto, 2015 y Torres, 2013). El proyecto tuvo como eje central la consolidación de siete grandes regiones que agruparan las antiguas provincias así: Popayán (Chocó y Popayán), Quito, Cuenca, Guayaquil, Santafé (Neiva, Mariquita, Tunja, Socorro, Pamplona y Antioquia), Cartagena (Cartagena, Riohacha y Santa Marta) y Panamá (Veraguas y Panamá), tal y como lo estipulaban las observaciones de Caballero y Góngora (Maqueda, 2007, 675-677).

Ante la imposibilidad de aplicar el sistema de intendencias en el Virreinato de la Nueva Granada la estructura administrativa de la Real Hacienda estuvo encabezada por el Virrey como Superintendente Subdelegado, la segunda autoridad estuvo materializada en el Tribunal Mayor de Cuentas de Santafé y la Real Junta de Hacienda (Rodríguez, 1983). A nivel provincial se encontraban las cajas principales cuya máxima autoridad fue el gobernador, cuyos recaudos eran invertidos en el mantenimiento del gobierno provincial y sus sobrantes eran remitidos a Santafé o Cartagena, logrando cierto nivel de centralización.

En Quito el visitador García logró instaurar la Dirección General de Rentas Reales y se estableció la administración directa en el recaudo de los tributos indígenas (Teran Proyectos). Los logros en la fiscalización de los monopolios fueron evidentes como lo demuestra la creación de las fábricas de aguardiente en Latacunga, Ambato, Guaranda, Riobamba y Guayaquil en 1778 (Borchart, 1998, 304), medida que logró asegurar el abastecimiento del aguardiente al mercado de la audiencia gracias a la prohibición de la introducción de licores peruanos en 1770 (Contreras, 1987, 36). Igualmente fue introducido en todo rigor el estanco del tabaco (Borchart, 1998, 306). En tal sentido, la administración fue altamente centralizada, siguiendo una estructura similar a la del Virreinato de la Nueva Granada.

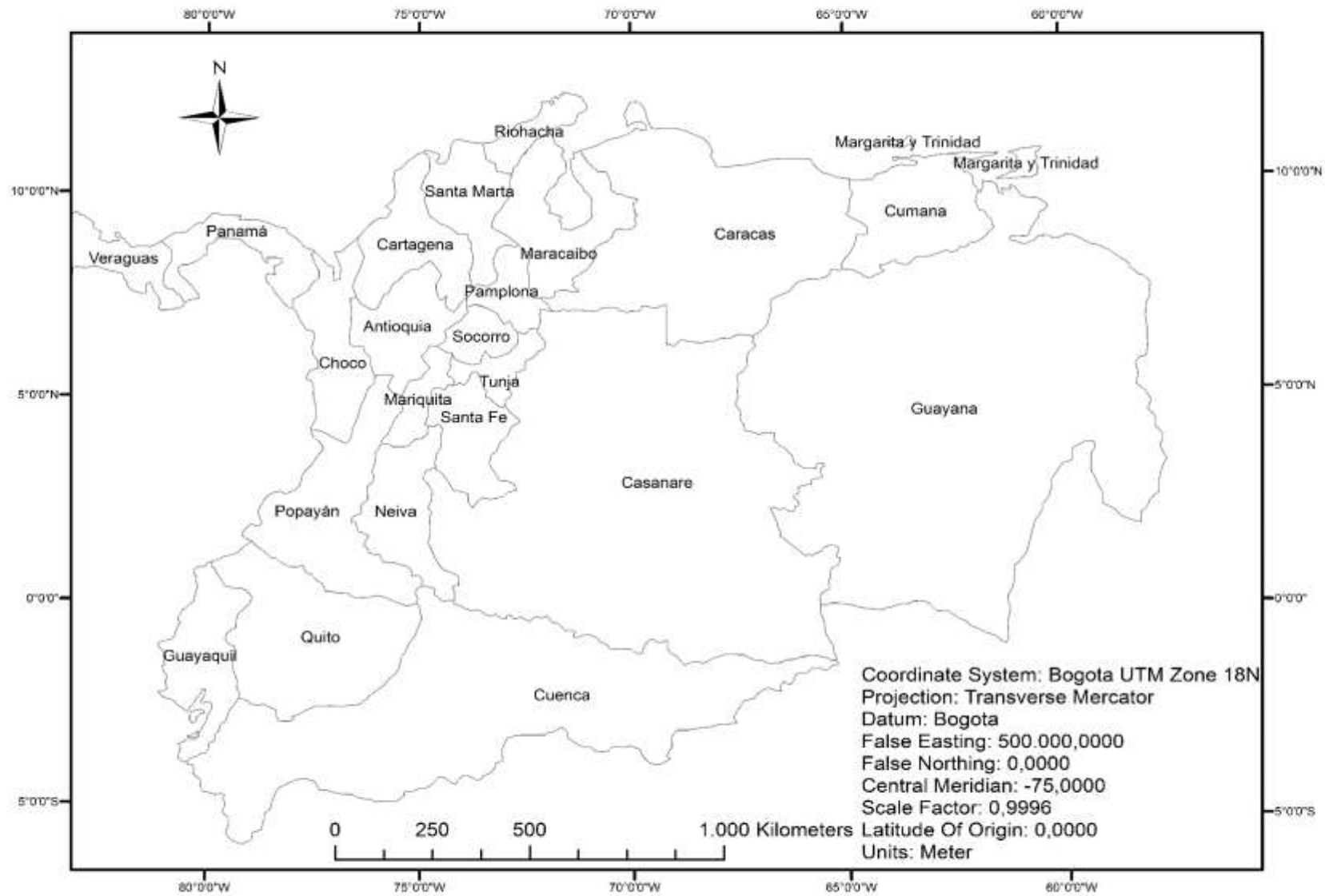
En Venezuela fue la aplicación del sistema de intendencias la que permitió reestructurar la Real Hacienda, siendo el intendente la máxima autoridad en la región apoyado por la Junta de Hacienda, la cual como organismo consultivo frente al estado de cada ramo debería

proponer medidas para su mejoramiento, evaluar la efectividad de los métodos de exacción y el cumplimiento de las funciones de los empleados de hacienda, así como podía eliminar o cargar cada una de las alcúotas impositivas (Carrillo, 1984, 281). Tanto la junta como el intendente apoyaban su trabajo en los oficiales reales encargados de las Cajas Reales de cada provincia, cuyo proceso de formación se puede sintetizar de la siguiente forma:

En Venezuela se implanta un Contador Mayor por Real Cédula de 2 de Abril de 1606 cuyo distrito abarcó, la provincia que le da nombre, junto a la de Margarita, Cumaná, Cumanagoto, Santa Marta, Espíritu Santo de la Grita y Sto. Tomé de Guayana; que debían rendir sus cuentas a la contaduría de Santa Fe del Nuevo Reino de Granada. Pocos años después, en la Ordenanza de 1609, artículo 26, se dispone que por cuanto las Cajas de las Islas Española, Puerto Rico, Margarita, Cuba, y las provincias de Venezuela y Cumaná son pobres, y están apartadas de los Tribunales de Cuentas, las cuentas de estas Cajas se toman por las audiencias y gobernadores de las mismas tierras, como hasta aquí se ha hecho y acostumbrado, y que se envíen a la Contaduría del Consejo de Indias, para que en él se revean y un tanto de ellas al Tribunal de cuentas de México; pero al ordenarse que la Real Instrucción de Intendentes de Buenos Aires se cumpla en Venezuela, por Real Orden del 22 de Abril de 1784; se impone la creación del Tribunal de Cuentas de Caracas con el mismo distrito anteriormente citado, que se ampliará cuando por despacho de 10 de Marzo de 1772, se erigen las Cajas de La Guaira, Puerto Cabello y Coro. Finalmente en la época que estudiamos, las Cajas de Venezuela se dividen en nueve departamentos: Caracas, Guaira, Puerto Cabello, Coro, Cumaná, Maracaibo, Guayana, Barinas y Barcelona. Las Cajas Reales de Barinas se crean principales por Real orden de 16 de Enero de 1793; en el mismo año por Real Orden de 20 de Mayo se suprimen las de Margarita haciéndolas subalternas de la de Cumaná; las de Barcelona se erigen en principales por Real Orden de 22 de Julio de 1802 no teniendo efecto hasta 1806 (Limonta, 1962, 92).

Así las cosas, el gobierno de la Real Hacienda quedó en manos de los intendentes en Venezuela y de los gobernadores de provincia en la Nueva Granada y la Audiencia de Quito, haciendo más fácil su manejo en Venezuela debido al menor número de funcionarios dependientes del Intendente central con sede en Caracas (solo 4) mientras que un total de 17 gobernadores rendían informe al Tribunal de Cuenta de Santafé y al Virrey, quien mantuvo su jurisdicción términos hacendatarios. El número de dependencias es evidente en el mapa de la división provincial del Virreinato y la Intendencia.

División provincial del Virreinato de la Nueva Granada y la Intendencia de Venezuela en 1780



Fuente: Elaboración propia con base en: Varela (2013) y Pinto (2015)

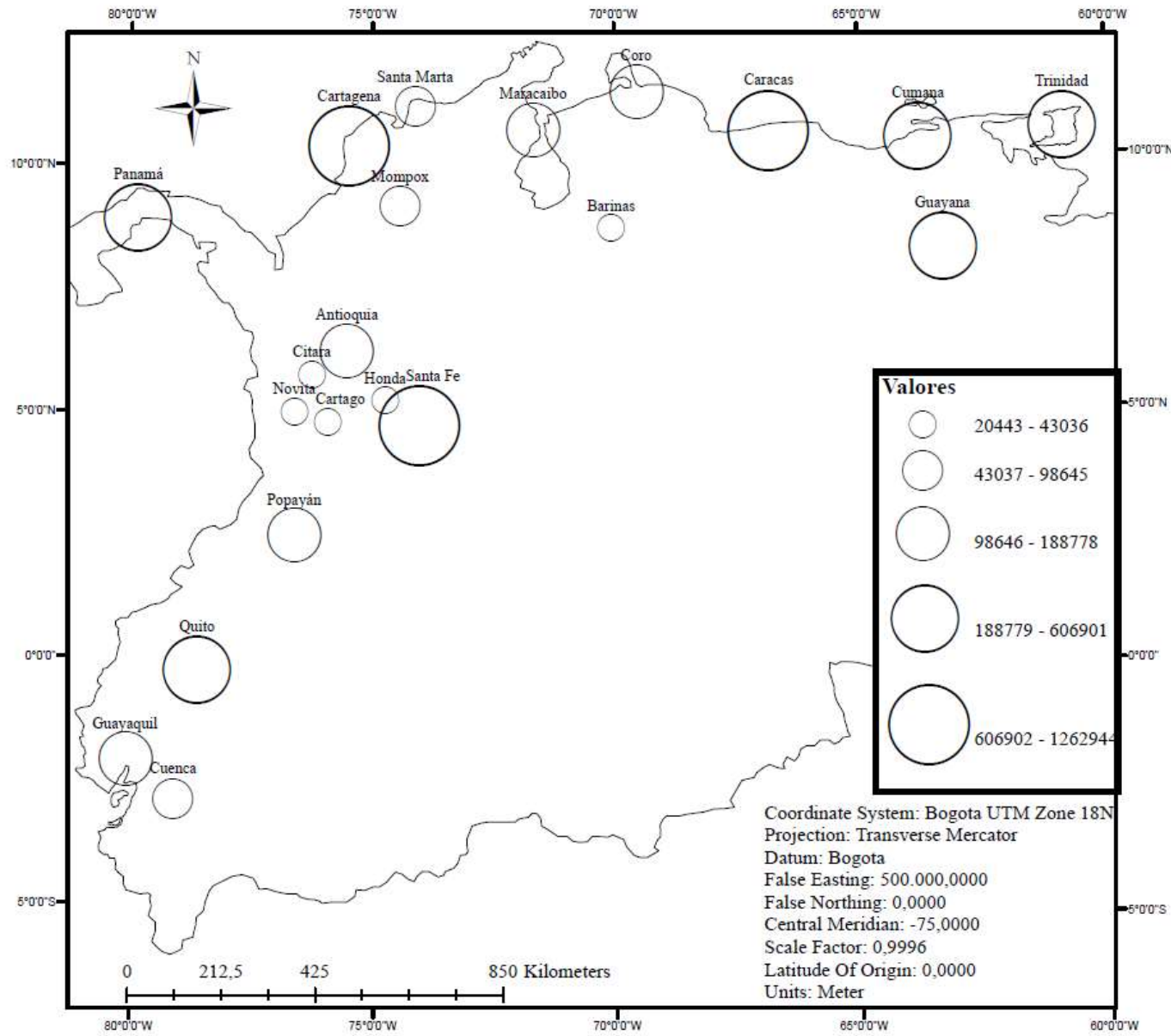
Esta estructura administrativa y las reformas impositivas permitieron un aumento en los rendimientos fiscales entre 1780 y 1795 cuando los mismos se retraen (Pinto, 2015, 147-149). Para el caso de la Nueva Granada y Quito las cajas se pueden dividir de acuerdo a la preponderancia de los rubros de ingreso en cada una de ellas, así las cosas en algunas prevalecieron los monopolios (Santafé, Antioquia, Honda, Mompo, Santamarta, Cartago, Novita y Citara), en otras los situados (Panamá, Cartagena y Popayán), otras se sustentaban del tributo de indios como en el caso de Quito y Cuenca, por último Guayaquil fundaba sus recaudos en las actividades comerciales. En la intendencia de Venezuela la mayoría de las cajas dependieron de su acceso al comercio externo, toda vez que las principales cajas fueron ubicadas en puestos costeros, rubros que aportaron poco más del 50% del total recaudado.

Analizando el mapa del promedio de los ingresos por cajas entre 1790-1799 se constata la existencia de cinco clases de cajas de acuerdo al orden de magnitud de su recaudo a saber:

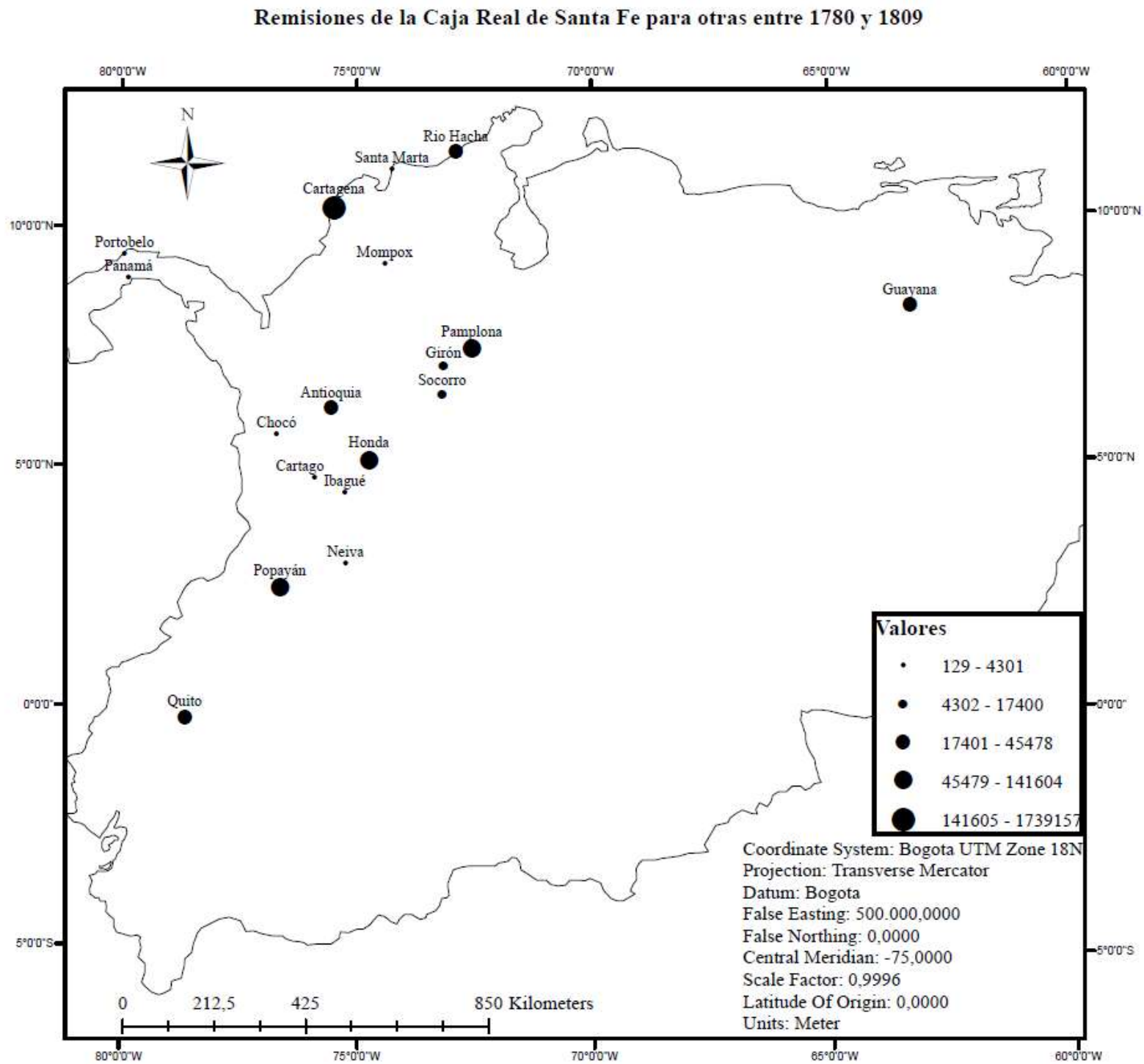
- a. Las cajas que más recaudan están ubicadas en la costa siendo puestos de defensa estratégicos que dependen de los situados y de los impuestos comerciales (Cartagena y Caracas), mientras que Santafé al ser centro administrativo obtiene sus mayores recursos de los monopolios y es puente intermediario entre las remisiones de cajas pequeñas con destino al litoral.
- b. Las cajas de un segundo orden son puestos costeros (Cumaná, Trinidad y Panamá) igualmente dependientes del comercio y de los situados a excepción de Quito que servía de intermediario para el situado proveniente de Guayaquil para Cartagena (Jara, 1994).
- c. Las cajas de tercer orden se encontraron en el litoral (Coro, Maracaibo y Guayaquil), saliendo de esta regularidad Antioquia y Popayán como centros de producción minera.
- d. Las Cajas de cuarto y quinto orden regularmente son subsidiarias de otras y se encuentran al interior de las jurisdicciones.

Esta configuración territorial revela la importancia de las costas para el mantenimiento del fisco regio debido a que gran parte del recaudo provenía de los impuestos comerciales, de allí que la mayoría de los recursos de las cajas interiores por concepto de minería o monopolios fuera remitido a la costa, como se ve en el mapa del promedio del cargo de las cajas reales. Estructura en la cual Santafé cumplió un papel central como remisora de situados a una red amplia de destinos siendo los más importantes Cartagena, Popayán, Honda, Antioquia, Pamplona y Quito llegando a lugares tan distantes como Guayana. Igualmente Santafé recibía los sobrantes de las demás cajas con destino a Cartagena o la metrópoli, estructurando una amplia red que abarcó hasta Cuenca en el sur de la Audiencia de Quito.

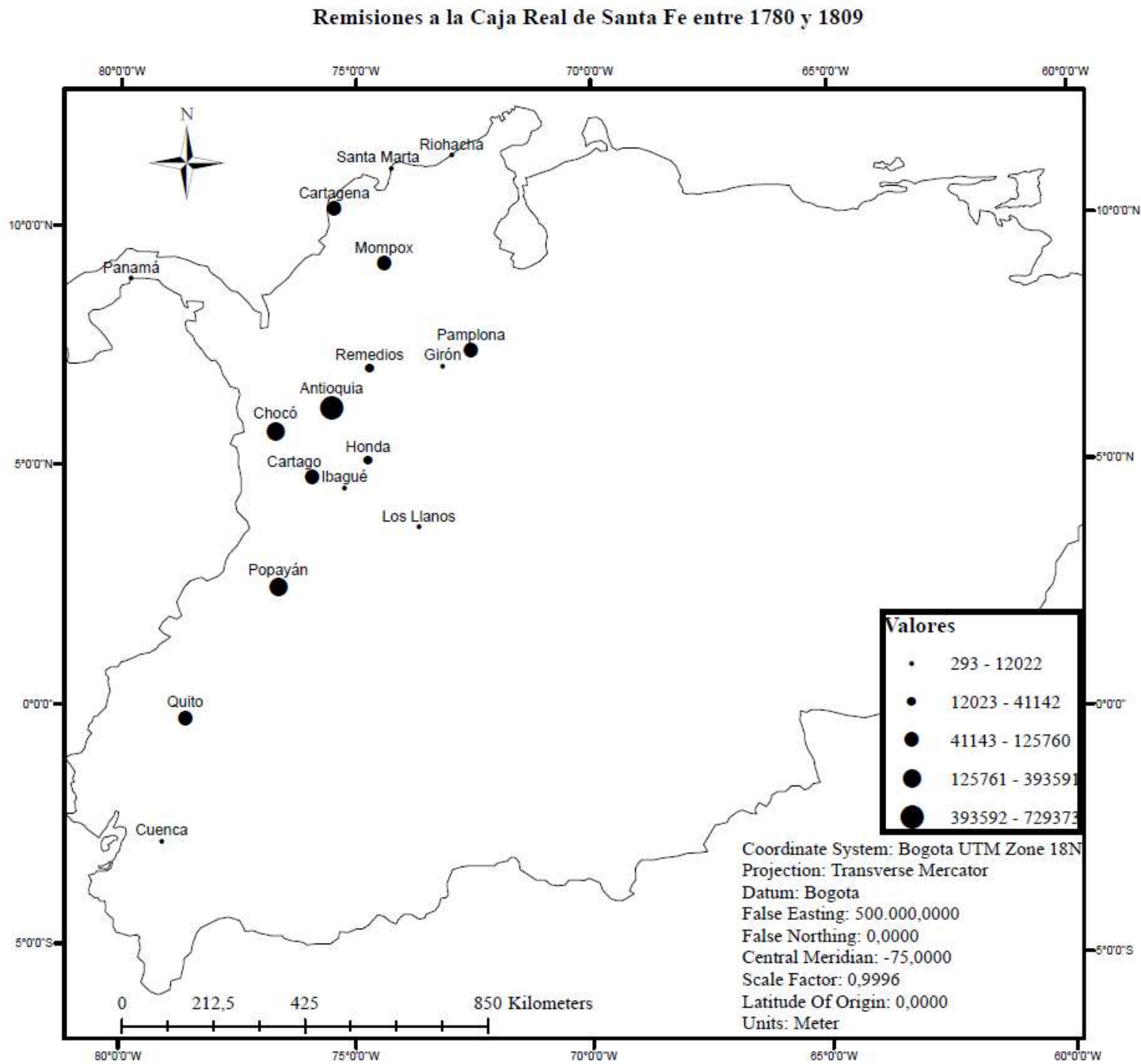
Promedio del cargo de las cajas reales del Virreinato de la Nueva Granada y la Intendencia de Venezuela en pesos plata, 1790-1799



Fuente: Elaboración propia con base en: Varela (2013) y Pinto (2015)



Fuente: Elaboración propia con base en: Varela (2013) y Pinto (2015)



Fuente: Elaboración propia con base en: Varela (2013) y Pinto (2015)

Así las cosas, el territorio del Virreinato Nueva Granada y de la Intendencia de Venezuela presentó una dinámica fiscal altamente determinada por la protección de las costas ante el eventual ataque de potencias enemigas, fundado en una administración con un alto nivel de centralización capaz de tejer una compleja de red de remisiones de excedente fiscal obtenido fundamentalmente de los gravámenes comerciales, los monopolios y los impuestos a la minería. Esta naturaleza se mantendría hasta el inicio del proceso independentista el cual afectaría la composición y dinámica del cargo, así como la magnitud de la participación de las cajas y la red de los situados.

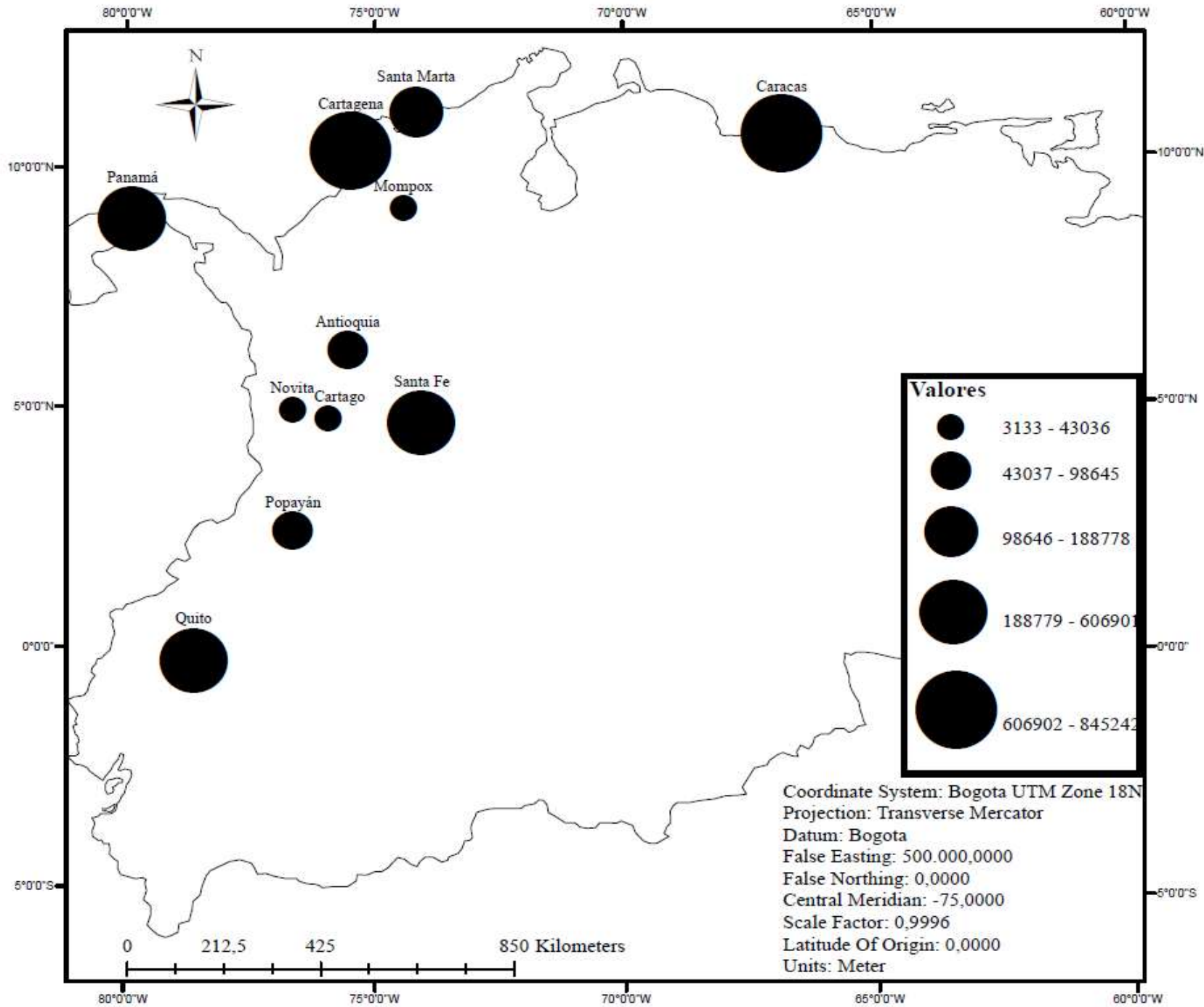
2. Fiscalidad e independencia, 1810-1824

El desarrollo del proceso independentista trajo consigo la división de la unidad territorial entre fieles a la corona, autonomistas e independentistas; ello implicó el no reconocimiento de un centro capaz de congregarse de nuevo la unidad fiscal y por si fuera poco la confrontación armada entre las distintas facciones, de las cuales saldría victoriosa de forma momentánea la causa realista en 1815 con la llegada del ejército expedicionario del General Morillo, para por último consolidar a las fuerzas independentistas comandadas por Bolívar, logrando la empresa de la independencia del dominio español de forma total hasta 1824.

La política fiscal en los territorios independentistas dio un viraje hacia la reforma de los antiguos cobros eliminando en la mayoría de los casos los monopolios y las barreras al comercio interno, mientras que las provincias fieles mantuvieron sin mayores sobresaltos la estructura colonial, lo cual en medio de la guerra produjo el uso recurrente al crédito y a exacciones extraordinarias debido al cierre de caminos, la interrupción de vías de comunicación y el deterioro de las actividades económicas. Aunque la reconstrucción momentánea del orden administrativo fue llevada a cabo por las reestablecidas autoridades reales desde 1816, sus resultados fueron pobres.

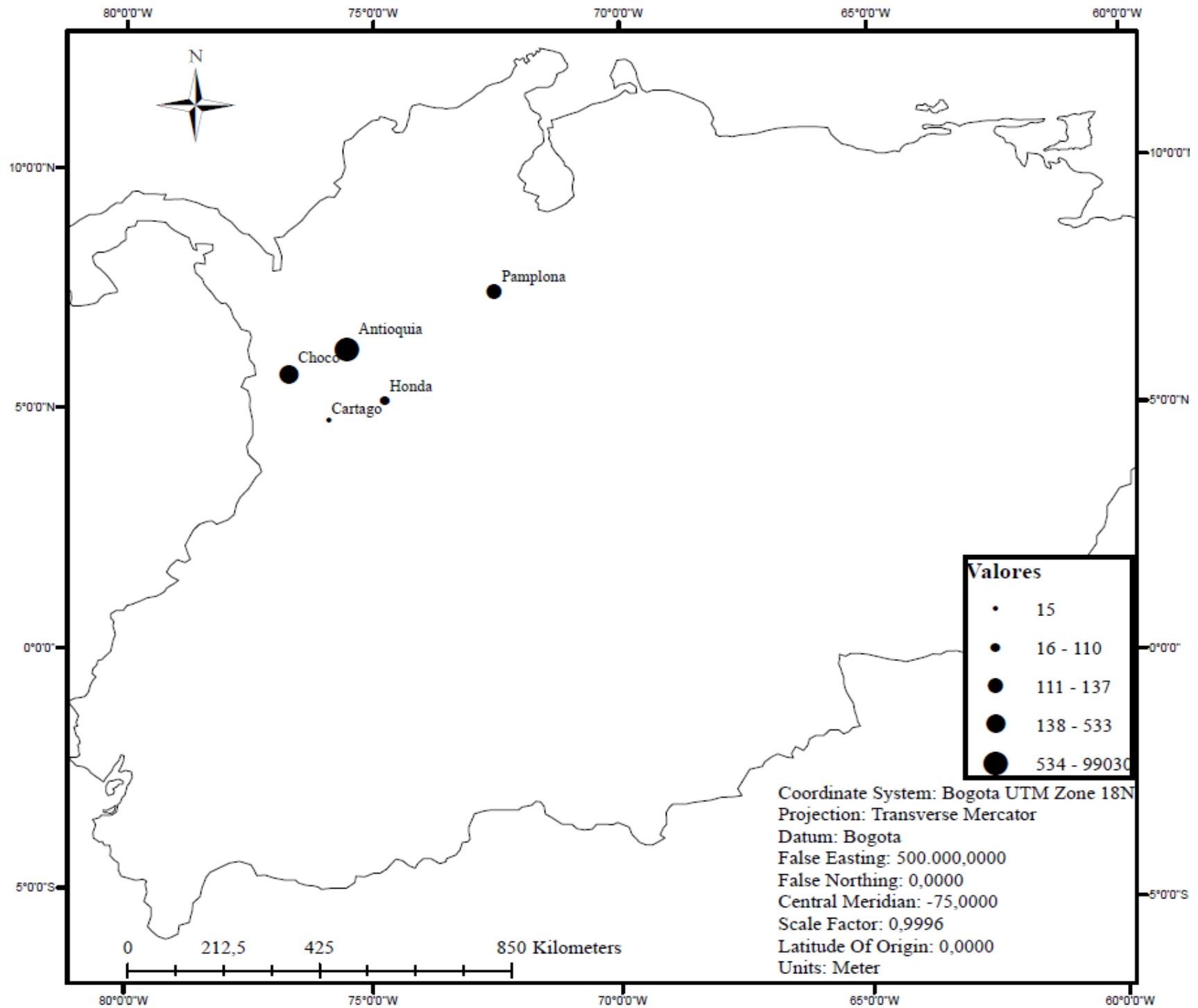
Al observar el mapa de los ingresos promedio de las cajas entre 1810 y 1819 se constata el mantenimiento de Cartagena y Caracas como cajas con un recaudo amplio, ambas obraron por la independencia y fueron retomadas por Morillo, sin embargo no contaron con las remisiones de sus subalternas razón por la cual el mantenimiento de tales niveles obedeció a la apertura al comercio exterior. Por su parte, Panamá y Santa Marta ganaron protagonismo al ser realistas pero con plena autorización para el comercio con colonias neutrales y extranjeras, destacándose Jamaica como puente entre estas e Inglaterra. Quito mantiene una buena participación e iguala a Santafé debido al mayor recurso a recursos extraordinarios al igual que Popayán, mientras Santafé pierde protagonismo al caer las remisiones de otras tesorerías a su caja. En efecto, las remisiones de otras con destino a Santafé cayeron de 17 cajas entre 1790-1799 a solo 10 entre 1810-1819 obviamente con cantidades más bajas, igual sucedió con los fondos que enviaba la capital con destino a otras provincias ya que cayeron de 18 a 5, reduciendo drásticamente su área de influencia.

Promedio del cargo de las cajas reales del Virreinato de la Nueva Granada y la Intendencia de Venezuela en pesos plata, 1810-1819



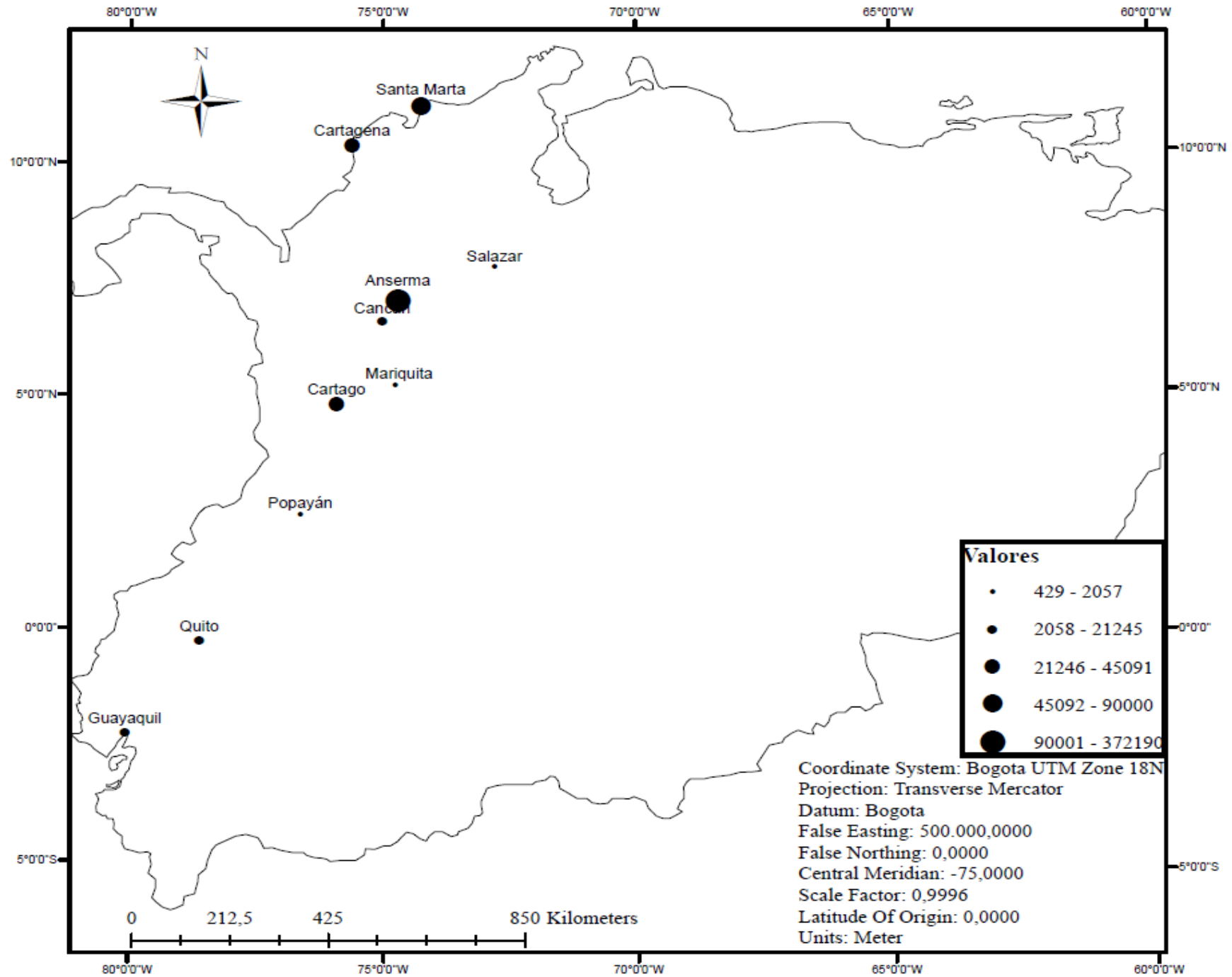
Fuente: Elaboración propia con base en: Varela (2013) y Pinto (2015)

Remisiones de la Caja Real de Santa Fe para otras entre 1810 y 1819



Fuente: Elaboración propia con base en: Varela (2013) y Pinto (2015)

Remisiones a la Caja Real de Santa Fe entre 1810 y 1819



Fuente: Elaboración propia con base en: Varela (2013) y Pinto (2015)

El proceso independentista produjo la disminución de los recaudos en la mayoría de las cajas y la concentración de los gastos en el plano militar, provocando que algunas cajas interiores perdieran su papel central el cual fue ocupado por las del litoral debido a la apertura de su comercio, todo ello a pesar de la reconstrucción administrativa del fisco lograda por las fuerzas de reconquista, frutos que no fueron desechados por los gobernantes de la nueva república quienes mantuvieron la estructura de impuestos y retomaron el proyecto de intendencia diseñado y no implementado en las décadas del 70 y 80.

3. Fisco en la República de Colombia, 1819-1830

La República de Colombia intento unir bajo una misma jurisdicción los antiguos territorios de la Nueva Granada, la Audiencia de Quito y la Intendencia de Venezuela; dividiendo el territorio en departamentos (siguiendo el modelo de intendencias), conservando las provincias coloniales y sus cantones. En términos de la administración fiscal se constata un paulatino proceso de reconocimiento de la autonomía departamental para el manejo de sus recursos, pasando de una estructura centralista a una donde se reafirman las divisiones de las tres unidades territoriales coloniales, el proceso puede ser sintetizado así:

- **1819-1824:** periodo durante el cual se define la guerra contra España siendo liberados todos los territorios de la República además de la finalización de la guerra en el Perú siendo el principal objetivo del fisco el aseguramiento del triunfo militar, en tal contexto, la administración fiscal presentó una estructura totalmente centralizada, mientras que la política impositiva estuvo marcada hasta 1821 por el mantenimiento de los impuestos coloniales, hasta que los legisladores de Cúcuta deciden transformar algunos de ellos de manera parcial y temporal.
- **1824-1826:** Tras la finalización de la guerra de liberación, el fisco fue visto no solo como herramienta para el mantenimiento de la guerra sino como medio para la consolidación del Estado y la promoción del desarrollo económico, dos son las principales preocupaciones de la administración, a saber: la manifestación de tendencias separatistas en algunos departamentos y los resultados negativos de las reformas impositivas de 1821. En este marco, la política impositiva estuvo marcada por la reconsideración de algunas de las reformas adoptadas en 1821, además de iniciar gestiones para acceder al crédito externo, con el fin de enfrentar el déficit fiscal, por otra parte, la administración se orientó hacia la autonomía departamental moderada.
- **c. 1827-1830:** Durante este periodo las tendencias separatistas se acentúan y la crisis fiscal se agudiza, siendo prioridad el mantenimiento del orden interno a través del aprovisionamiento de los cuadros militares y la administración en los distintos departamentos. Así las cosas, la administración fiscal se marca por la concesión de la total autonomía fiscal regional, como preámbulo a la separación de la República.

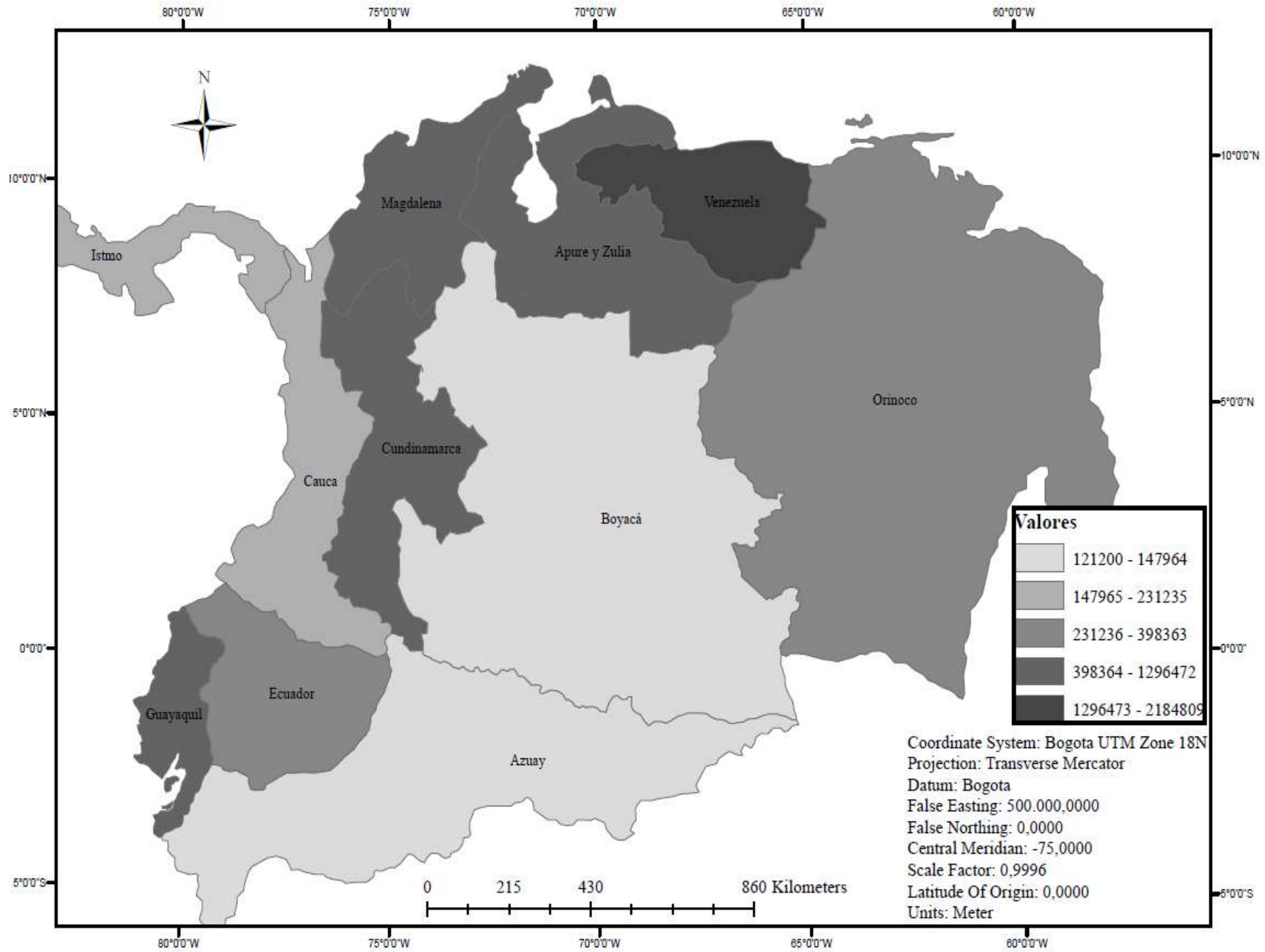
La política impositiva, está caracterizada por la restauración de los impuestos coloniales.

Esta política cambiante, los rezagos de la guerra, el deterioro de las actividades productivas, las luchas entre poderes internos y el aumento del gasto administrativo y militar produjeron que la República cada vez más dependiera del crédito interno y externo, cambiando la composición de sus ingresos. Las tesorerías de los departamentos de Venezuela, Apure, Zulia y Orinoco obtuvieron el 65% de sus ingresos del comercio externo mientras que el 12% era crédito; las de los departamentos de Cauca, Boyacá, Cundinamarca, Magdalena y Panamá dependieron en un 26% de sus aduanas, 23% de los estancos y 20% de los préstamos. Sin embargo, el panorama más crítico se vivía en los departamentos del sur (Ecuador, Azuay y Guayaquil) donde el crédito aportaba el 39% del total y el comercio externo el 37%.

Los ingresos muestran como la tesorería más prospera a la de Venezuela gracias a las exportaciones de cacao y desde 1828 de café, lo que le permitía tener los rendimientos suficientes para financiar sus importaciones alimentando a las aduanas, ello permitió que Caracas cada vez más exigiera la autonomía para el uso de sus recursos sin depender de Bogotá, gracias a lo cual suplía las necesidades de Orinoco, Apure y Zulia. En la Nueva Granada las tesorerías más importantes fueron las del Magdalena y Cundinamarca en concordancia a la preponderancia del recaudo por aduanas y estancos, sin embargo se denota la caída de los ingresos en Panamá ante el férreo sistema comercial republicano, en el Cauca como producto del deterioro de la actividad minera y en Boyacá como efecto del impacto de la guerra. En el sur la preponderancia la tomó Guayaquil desplazando a Quito como centro, gracias al aumento de las exportaciones de cacao, permitiéndole suplir las necesidades de Azuay, inflexión que marcaría las luchas entre la costa y la sierra en la formación del estado ecuatoriano.

Así las cosas, las antiguas unidades coloniales empezaron a reagruparse en torno a centros (Caracas, Guayaquil y Bogotá), pugnando con el congreso para obtener una mayor autonomía, siendo constantes los desórdenes provinciales, culminando con la separación de la República en 1830, formándose tres naciones con arreglo a las bases territoriales coloniales, fracasando así el proyecto bolivariano.

Cargo de las tesorerías departamentales de la República de Colombia, 1822-1830



Fuente: Elaboración propia con base en: Varela (2013) y Pinto (2015)

4. El fisco de tres jóvenes Repúblicas

La República del Ecuador se construyó con base en la delimitación de la Audiencia de Quito, quedando dividida entre 1830 y 1835 en los departamentos de Quito, Guayaquil y Azuay, organización departamental que quedó suprimida dando paso a la subdivisión por provincias, otorgando mayor protagonismo al poder local, estableciendo los gobiernos de Imbabura, Pichincha, Chimborazo, Azuay, Loja, Manabí y Guayas (Alexander, 1985, 35). En la Nueva Granada se adoptó la división provincial desde 1832 quedando establecidas las de Panamá, Chagres, Santa Marta, Cartagena, Mompox, Riohacha, Pamplona, Tunja, Socorro, Casanare, Bogotá, Antioquia, Mariquita, Neiva, Popayán, Buenaventura, Pasto, Chocó y Cauca (Londoño, 1967, 239). En Venezuela también se reorganizó el territorio con base en las provincias quedando establecidas las de Cumana, Barcelona, Margarita, Guayana, Caracas, Carabobo, Barquisimeto, Coro, Maracaibo, Trujillo y Apure (Gil, 1942, 41). Las provincias en cada República estaban compuestas por cantones y estos a su vez por parroquias.

La estructura de conformación del fisco para el sostenimiento y construcción del Estado estuvo signada por la inestabilidad política y una economía de crecimiento lento. Este contexto obligó a los gobiernos de cada República a imponer administraciones centralizadas del fisco, tal y como se intentó para toda la región durante la existencia de la República de Colombia, de hecho los modelos son bastante similares pues se basan en la estructura diseñada para el manejo del fisco entre 1828-1830 por el gobierno de Simón Bolívar, diferenciándose solo para el caso de Venezuela, en donde los fondos provinciales debían hacer frente a los gastos de sus representantes al Congreso y de su gobierno interno, sin necesidad de esperar libramientos de la tesorería general de la República, lo cual si fue necesario en Ecuador y Colombia.

En términos de política fiscal, las tres Repúblicas se mostraron altamente dependientes de los impuestos aduaneros al ser estos su principal rubro de ingreso, ante lo cual se manifestaron inflexibles a la hora de promover reformas a los derechos de importación, los cuales mantuvieron tasas entre el 22% y 30%. El gobierno de Venezuela se mostró mucho más inclinado que sus similares a fomentar la producción con destino a la exportación disminuyendo las alícuotas que afectaban las transacciones de productos como el café, el algodón, el añil, el cacao y los cueros; así como también se preocupó en mayor medida por la liberación del comercio interno y el fomento del mismo a través de la construcción de caminos. Frente a los estancos en los tres contextos se mantuvo el cobro de derechos sobre la sal y las patentes para la producción y comercialización del aguardiente; en lo que atañe al tabaco en la Nueva Granada el estanco fue mantenido mientras que en Ecuador y Venezuela se extinguió. Por otra parte, los gravámenes a la población indígena fueron solo mantenidos en el sur. Igualmente cabe señalar que cada gobierno intentó implementar impuestos directos sobre la renta, pero la oposición de las élites regionales y la inexistencia de censos, generó que estos no fueran permanentes y solo fuesen aplicados de forma

extraordinaria. Respecto a la mimería las políticas se orientaron al fomento a través de la eliminación de los impuestos coloniales, medida que no fue acogida en la Nueva Granada.

La composición de los ingresos muestra la preponderancia de los cargos aduaneros que sumaron el 75% en Venezuela, el 54% en Nueva Granada y poco más del 60% en Ecuador, de allí la alta dependencia de la estabilidad política al estado del mercado externo, como lo demuestra el hecho que la crisis de 1839 afectó el recaudo y con ello el pago a las milicias y autoridades provinciales haciendo emerger las pasiones locales en las tres repúblicas. En este contexto las tesorerías costeras tenían preponderancia sobre las del interior, siendo ejes del recaudo fiscal Guayaquil y Caracas, a diferencia de la Nueva Granada en donde la posición centralista de Bogotá obligó a las tesorerías con aduanas a enviar todos sus recursos al centro para el mantenimiento del aparato administrativo cada vez más grande.

En Venezuela la región con mayor participación con el 68% del ingreso total fue el centro de la República, conformada por las provincias de Carabobo con el 22% de los ingresos de la región, Caracas con el 77% y Barquisimeto con el 1%. En esta área se concentraban las principales unidades de producción cafetera y cacaofera, así como el principal puerto nacional. Los ingresos regionales globales mostraron una pendiente al alza de 79.900, con una acentuada participación de los gravámenes comerciales con el 83%. Respecto al periodo anterior se evidencia un incremento del protagonismo de la región en los ingresos totales, como producto del crecimiento en el promedio total de ingresos y de la tendencia al alza de los mismos. La región occidental y de los llanos (antiguos departamentos de Zulia y Apure), aportó el 12.5% del total del ingreso, obviamente, al interior de un Estado cuya base fiscal fueron los impuestos indirectos el Zulia tuvo una mayor importancia relativa que los llanos en el aporte fiscal total. Los ingresos en occidente fueron encabezados por Maracaibo como puerto principal de la región, hecho que reprodujo la composición del ingreso global en esta área, pues el comercio significó 81% del producto fiscal. Los llanos se distancian de esta tendencia, pues en ellos la principal fuente de recursos fueron los ingresos eventuales con el 52% del total. La región oriental antiguo departamento del Orinoco, conformada por las provincias de Guayana, Cumana, Barcelona y Margarita; aportó el 18% de los ingresos de la República, teniendo como principal fuente de recursos sus aduanas con el 74% del total regional, siendo fundamental el aporte de Guayana y Cumaná.

En la Nueva Granada a nivel regional, las cifras muestran que como producto de la dependencia de los ingresos aduaneros, la importancia de cada caja en el total de los ingresos se trasformó de manera significativa. En efecto, mientras que entre 1819-1830 la región central a la cabeza de Bogotá fue la más importante en términos de recaudo, para 1830-1845 este puesto fue ocupado por la Costa Atlántica, área en donde se concentró la mayor parte de las transacciones con el mercado exterior, haciendo de esta región la mayor aportante para el ingreso total de la República con el 47%. Obviamente la principal fuente de ingresos para la costa fue el comercio externo con el 53% del recaudo, seguido por las

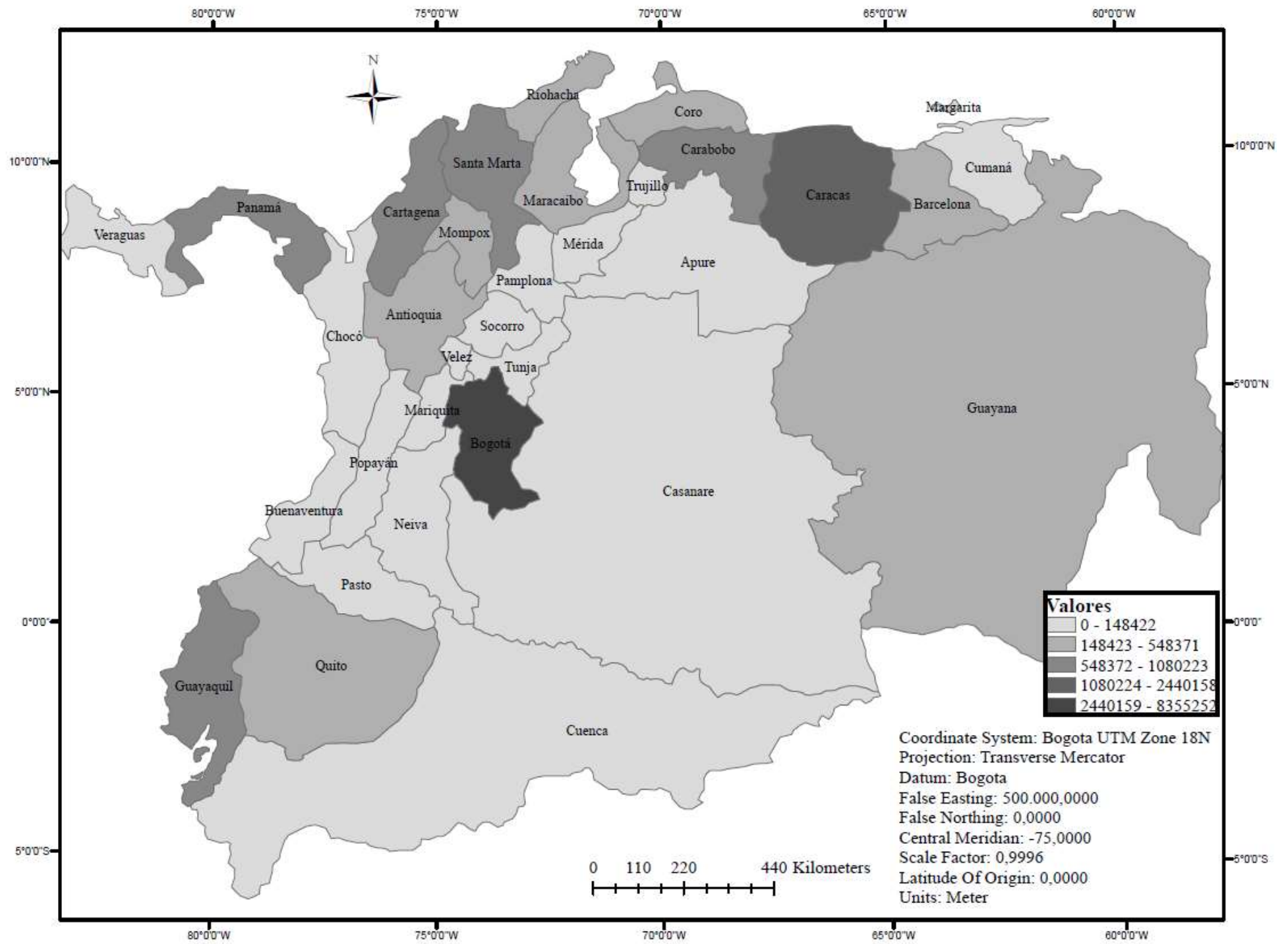
remisiones de las tesorerías cantonales con el 32% y los estancos con el 11%. Cartagena siguió siendo el centro de la región con el 53% del total recaudado, seguida por Santa Marta con el 37%, Riohacha con el 5.7% y Mompox con el 3.7%.

La región central pasó al segundo lugar en términos de recaudo, aportando el 21% del total colectado. Los rubros más importantes a nivel regional fueron los estancos con el 63%, los impuestos agrícolas con el 9%, los eventuales con el 7% y los gravámenes comerciales con el 6%. Bogotá continuó siendo la provincia más importante con el 59% del total recaudado, seguida por Antioquia con el 26%, Mariquita con el 11% y Neiva con el 4%. La región del Istmo ocupó el tercer lugar aportando el 15% del recaudo, siendo las aduanas la principal fuente de sus recursos con el 76% del total.

El Cauca mantuvo su participación en el recaudo total con el 9% al igual que durante 1819-1830, siendo las remisiones de las cajas cantonales su fuente fundamental de sostenimiento con el 41%, seguido por los estancos con el 19% y los impuestos mineros con el 16%. Popayán se mantuvo como centro de regional con el 50% del recaudo, seguida de Buenaventura con el 17% debido a sus aduanas, Pasto sumó el 14%, Chocó el 10% y Cauca el 7.4%. Boyacá fue el área con menores aportes con solo el 6% del recaudo nacional, siendo los estancos su principal rubro con el 60%, seguido por los aportes de las tesorerías cantonales las cuales sumaron el 20%. Pamplona fue la provincia más importante en términos fiscales con el 42% del total, seguida por Tunja con el 20%, el Socorro con el 21% y Casanare con el 8%.

En Ecuador el análisis de la participación regional en el ingreso total da cuenta del deterioro de la partición de la costa, reflejando el aumento de importancia de Quito en el total. Mientras que entre 1822-1819 Guayaquil aportaba el 70% del recaudo, Quito el 21% y Cuenca el 7%, para el año económico 1838-1839 (Ayala, 2011, 65), la región costera solo aportaba el 49% mientras Quito aumentaba su participación al 42% y Cuenca al 9%, gracias a que el gobierno central se veía obligado a hacer uso con mayor frecuencia de recursos de emergencia como las contribuciones extraordinarias y los préstamos forzosos para hacer frente a los desórdenes e insurrecciones de la costa, siendo este rubro la principal fuente de ingresos entre 1830-1843 con el 44% del total y una pendiente de 26.271, seguido por los tributos con el 33% con tendencia a la baja y por los estancos con el 5%. En Cuenca la principal fuente de ingreso estuvo constituida por la contribución indígena con el 74% seguida por los estancos con el 10%.

Promedio del cargo de las tesorerías provinciales de las repúblicas de Ecuador, Colombia y Venezuela entre 1832 y 1845



Fuente: Elaboración propia con base en: Varela (2013) y Pinto (2015)

La independencia de cada República marcó diversos caminos signados por el crecimiento económico lento sustentado en la exportación de bienes primarios y la constante inestabilidad política, aunque Venezuela se apartó de la política fiscal colonial y otorgó mayor autonomía a las regiones en términos fiscales, los resultados fueron similares a los de Ecuador y Nueva Granada, una alta dependencia de los ingresos aduaneros en medio de un creciente gasto militar y administrativo. En este contexto los Estados nunca lograron hacer frente a sus funciones acrecentando el déficit haciendo necesario el recurso constante al crédito externo e interno, propiciando el levantamiento de fuerzas regionales al vaivén del mercado externo, las aduanas y el atraso de pagos al ejército y la administración.

Conclusiones

El estudio del fisco a nivel regional y su representación cartográfica dejó claros los cambios sufridos por cada una de las unidades territoriales, denotando las variaciones de la jerarquía de las cajas y de las redes de circulación del excedente fiscal como producto del proceso independentista y de conformación de las nacientes repúblicas, ya que ello produjo el cambio de la estructura administrativa, de la política impositiva y de asignación de gasto.

Las reformas borbónicas fortalecieron la posición de las cajas del litoral debido a que la mayor parte de los recursos generados por el interior eran enviados allí a través de situados a los que se sumaban los recaudos por comercio externo. Los ingresos producidos por las cajas interiores fundamentalmente se generaban de los monopolios, el tributo de indios y la producción minera, razones por las cuales la política de mejoramiento administrativo se centró en estos rubros. En este contexto, Santafé se convirtió en un eje de recepción y envío de fondos con una amplia área de influencia. Sin embargo, esta dinámica cambió con el inicio del proceso independentista pues la guerra, la inestabilidad política y los cambios de la política fiscal hicieron ganar más preponderancia a las cajas de la costa frente al centro, haciendo más dependiente al gobierno de los recaudos por comercio exterior, aunque los esfuerzos de la reconquista española lograron reorganizar el aparato administrativo, el área de influencia de Santafé y sus situados prácticamente desapareció.

La unión de la Intendencia de Venezuela, la Audiencia de Quito y la Nueva Granada bajo una estructura administrativa centralizada recogiendo el proyecto de intendencias borbón tuvieron un escaso éxito y propendió a dar mayor autonomía a las regiones para el manejo de sus fondos, como antesala de la separación. La política fiscal en un primer momento fue liberal y optó por desmontar las alcabalas y el tributo de indios para ser reintroducidos poco después, conservando los monopolios y unas altas tasas aduaneras, ello reconcentró el ingreso en estos rubros sumado al uso del crédito externo e interno, consolidando la posición de cajas como Caracas y Guayaquil que reclamaron mayor independencia respecto a Bogotá, lo que culminó con la separación del proyecto bolivariano.

La separación trajo consigo la adopción del sistema de organización territorial provincial propio de la colonia, aunque en términos fiscales la Nueva Granada y Ecuador optaron por una estructura centralista mientras que Venezuela dio mayor impulso a la autonomía para el manejo de los recursos, igualmente esta república se apartó de sus similares al desmontar de inmediato la mayor parte del aparato impositivo colonial, proceso que tomo más tiempo en las otras dos naciones. Los resultados en las tres regiones fueron similares, ya que cada vez más se fortalecieron las regiones del litoral debido a la preponderancia de los gravámenes aduaneros para el sostenimiento del Estado, en este contexto la estabilidad política dependía del sector externo pues la caída de las exportaciones dejaba sin que financiar la importación de bienes y por tanto generaba la caída del ingreso aduanero, provocando el retraso en los pagos a funcionarios y militares, emergiendo el sentimiento provincial y los llamados a guerras civiles.

Este recorrido permitió representar cartográficamente la fiscalidad de cuatro actuales espacios nacionales, denotando como la guerra de independencia y la formación de los Estados nacionales, hizo variar la estructura de preponderancia territorial de acuerdo a los ingresos de las tesorerías, ganando mayor protagonismo el litoral. Sin embargo, aún son muchos los escollos y vacíos por analizar, como la relación territorio y gasto, la producción agrícola, el movimiento poblacional, la intensidad de la guerra y los movimientos comerciales, vetas que el autor pretende explorar en futuros trabajos.

Referencias

ALEXANDER, L. (1985). *The Search for Public Policy. Regional Politics & Government Finances in Ecuador, 1830-1940*. Berkeley: University of California Press.

AYALA, E. (2011). *Ecuador del siglo XIX. Estado nacional, ejército, iglesia y municipio*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

BORCHART, C. (1998). *La Audiencia de Quito: aspectos económicos y sociales. Siglos XVI-XVIII*. Quito: Editorial Abya Yala.

CARRILLO, T. (1984), *Legislación sobre real hacienda para las provincias de Venezuela*. Caracas: Academia Nacional de la Historia.

CONTRERAS, C. (1987). La crisis de la Sierra Central y Norte del Ecuador en la Segunda Mitad del Siglo XVIII. *Revista Ecuatoriana de Historia Económica*, 1, 17-40.

GIL, J. (1942). *Historia constitucional de Venezuela*. Caracas: Editorial las Novedades.

JARA, Á. (1994). El financiamiento de la defensa en Cartagena de Indias: los excedentes de las cajas de Bogotá y de Quito, 1761-1802. *Historia*, 28,117-182.

LIMONTA, J. (1962). *Libro de la razón general de la Real Hacienda del departamento*. Caracas: Academia Nacional de Historia.

LONDOÑO, J. (1967). *Integración del territorio colombiano*. Bogotá: Ediciones Lerner.

MAQUEADA, C. (2007). *El Virreinato de la Nueva Granada, 1717-1780. Estudio institucional*. Madrid: Dykinson y Ediciones Puerto Llano.

NAVARRO, L. (1995). *Las reformas Borbónicas en América. El plan de intendencias y su aplicación*. Sevilla: Universidad de Sevilla.

PHELAN, J. (1980). *El pueblo y el Rey*. Bogotá: Carlos Valencia Ediciones.

PINTO, J. (2015). *Entre colonia y república. Fiscalidad en Ecuador, Colombia y Venezuela, 1780-1845* (Tesis doctoral), Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

RODRÍGUEZ, O. (1983). Anotaciones al Funcionamiento de la Real Hacienda en el Nuevo Reino de Granada. S. XVIII. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 11, 71-88.

TORRES, J. (2013). *Minería y moneda en el Nuevo reino de Granada. El desempeño económico en la segunda mitad del siglo XVIII*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.

VARELA, L. (2013). Mapa político con base en la ley de división político territorial aprobada por el congreso nacional el 25 de junio de 1824. Universidad Nacional Experimental Ezequiel Zamora, Barinas.