

BOURBON REFORMISM IN SPAIN AND THE AMERICAN COLONIES: A HISTORIOGRAPHICAL ANALYSIS

Resumen

El presente artículo de investigación ofrece un análisis cualitativo sobre unas de las recientes investigaciones en el área española y suramericana que estudian el reformismo borbónico, un tema muy discutido en el ámbito historiográfico que, como emerge de las conclusiones, todavía no crea unanimidad en las interpretaciones, al existir diferentes opiniones sobre los orígenes y el alcance de las reformas, incluso la periodización del reformismo mismo.

Palabras clave

Reformismo, Borbón, España, América, reformas, modernidad, administración, colonias.

Abstract

The present research article offers a qualitative analysis on some of the recent investigations in the Spanish and South American area that study the Bourbon Reformism, a subject very discussed in the historiographic field that, as it emerges from the conclusions, still does not create unanimity in the interpretations, to remain of different opinions on the origins and scope of the reforms, including the periodization of reformism itself.

Keywords

Reformism, Bourbon, Spain, America, reforms, modernity, administration, colonies.

Referencia: Di Falco, A. (2018). El reformismo borbónico en España y en las colonias americanas: un recorrido historiográfico. *Cultura Latinoamericana*. 27(1), pp. 242-272. DOI: 10.14718/CulturaLatinoam.2018.27.1.10

EL REFORMISMO BORBÓNICO EN ESPAÑA Y EN LAS COLONIAS AMERICANAS: UN RECORRIDO HISTORIOGRÁFICO

*Angelo Di Falco**

Università della Campania «Luigi Vanvitelli»

DOI: 10.14718/CulturaLatinoam.2018.27.1.10

Introducción

El tema de la modernidad del reformismo borbónico y su alcance, como un vehículo de la modernidad en la España del Antiguo Régimen, todavía no constituye, en el estado actual del debate historiográfico, un modelo interpretativo unívoco y consolidado. Por el contrario, las más recientes publicaciones, producto de investigaciones nacidas a la luz de la refutación de categorías tales como el absolutismo y su supuesta modernidad en el proceso de construcción del Estado, o como el binomio de absolutismo/despotismo ilustrado, parecen testificar, aún más, la existencia de diferentes interpretaciones.

La fase decisiva del absolutismo político de los siglos XVI y XVII, como la ha transmitido la historiografía clásica –es decir, una etapa específica en la historia de la formación del Estado en Europa, caracterizada por procesos fuertes de centralización dentro de las monarquías y por el fortalecimiento de instrumentos tanto militares como burocrático-administrativos, en los cuales estas podían confiar, como una forma, y luego, un momento de desarrollo esencial del Estado moderno– ha sido objeto de recientes aclaraciones.

* Ph. D. en Historia de Europa Mediterránea de la Antigüedad hasta la Edad Contemporánea de la Università degli Studi della Basilicata. Docente de Historia de los Antiguos Estados Italianos en el Departamento de Ciencias Políticas «Jean Monnet» de la Università della Campania «Luigi Vanvitelli». Contacto: angelo.difalco@unicampania.it
El artículo es resultado de un proyecto de investigación desarrollado en la Università della Campania «Luigi Vanvitelli».



Desde los años sesenta del siglo pasado, el debate sobre el absolutismo se ha desarrollado sobre nuevas bases, destacando sus límites constitucionales y estructurales. Se reconoce en las monarquías absolutas la existencia de leyes fundamentales, aunque no escritas, que el rey estaba obligado a cumplir, así como la supervivencia de una pluralidad de niveles y centros de poder –ciudades, cuerpos privilegiados y poderes señoriales feudales– y amplias zonas de autonomía. Se desarrolla, en general, la imagen de un absolutismo donde abundan elementos no absolutistas y, por lo tanto, mucho menos moderno de lo que les pareció a los historiadores de principios del siglo pasado.

Absolutismo político sería, entonces, una tendencia a crear, en modelos y en momentos diferentes, en los países europeos, una soberanía clara de los controles institucionales, pero todavía limitada y que debía cambiar, en esta dirección, equilibrios y estructuras de poder. Un proceso marcado por las estancias y profundos momentos cruciales; frustrado por resistencias y rebeliones violentas; retenido por límites y crisis.

Diferente es el caso, según Fioravanti (2002), de querer hacer del mismo Estado absoluto una forma real de Estado, capaz de superar la forma anterior, es decir, el Estado jurisdiccional (*Etat de justice*). Las monarquías absolutas europeas nunca han sido portadoras de un derecho como expresión del principio de soberanía capaz, como tal, de producir una abrogación integral del derecho de los otros, es decir, de la pluralidad de derechos, de lugar y estamento, difundidos en el territorio, que el *Etat de justice* racionalizaba e integraba en las unidades, pero no eliminaba (Fioravanti, 2002).

Incluso el concepto de despotismo ilustrado ha sido objeto de debate en los últimos años, remarcando el carácter meramente instrumental de las reformas y de sus resultados materiales, porque fueron efectuadas en nombre de la Ilustración, para la justificación exclusiva de la soberanía hereditaria y el absolutismo (Barudio, 1992). Parece, en este sentido, que hay más acuerdo sobre el uso de la expresión *reformismo absolutista*, como más coherente con la forma de ejercicio del poder político, en el contexto general del 1700 reformador, y no necesariamente como consecuencia de la Ilustración.

El objeto de esta contribución será, pues, una revisión sobre el más reciente debate historiográfico, en el marco hispano y latinoamericano, relacionado con la época reformista introducida en España y en las colonias de ultramar luego del cambio dinástico, a principios del siglo XVIII, que llegó a su momento más alto y maduró con el reinado de Carlos III.



Se articulará la estructura de intervención en tres áreas temáticas, lo que refleja los temas en el centro del debate mismo: 1) la modernidad de las reformas; 2) reformas de las administraciones centrales y locales; 3) la exportación de modelos institucionales de reforma en las colonias.

La modernidad de las reformas

Hace unos años, Joaquim Albareda (2012) en un ensayo criticaba la exaltación, por parte de una cierta historiografía, de la modernidad política que tendría acceso a España, tras la guerra de sucesión y el triunfo de la dinastía de los Borbones. Según el autor, esta era una visión simplista, reforzada por un paradigma en boga hasta hace poco: el del absolutismo como forma de modernización del Estado, que homologaba el desarrollo histórico del siglo XVIII español a la evolución de las diversas potencias continentales. Escribe el autor:

Es hora, pues, de superar ciertos tópicos, sin complejos, ya que el propio absolutismo francés ha sido profundamente revisado por los historiadores en los últimos años, con aportaciones que han puesto el acento en lo que fue un absolutismo imperfecto o lo que es lo mismo, en la distancia que media entre la teoría y la práctica que pudieron desarrollar los monarcas absolutos (p. 10).

Albareda se refiere a una serie de publicaciones recientes de autores que han estudiado la Francia de Luis XIV (Campbell, 1996; Lynn, 1997; Rowlands, 2002), ofreciendo una visión más matizada del absolutismo francés que refuta algunos de sus caracteres resaltados por la historiografía tradicional¹.

El objetivo polémico de Albareda está representado en la lectura ofrecida por Martínez Shaw y Alonso (2001) sobre la experiencia de gobierno de Felipe V: fue, según los autores, el primer monarca ilustrado que tomó medidas para centralizar las decisiones y el fortalecimiento del poder político. Para refutar esta representación de la figura de Felipe V, Albareda (2012) pone el énfasis en el consenso

1. Una burocracia lejana de ser moderna y fundada sobre lazos familiares más fuertes que la lealtad burocrática; un Estado que estaba interesado en el dinastismo borbónico más que en el *state-building*, caracterizado por fuertes tensiones entre los líderes de la casa real, los intereses de la familia, las rivalidades personales y la constante necesidad de recaudar fondos para la guerra; el papel muy fuerte desempeñado por la nobleza y los financieros y la falta de un programa coherente por parte del soberano.



que el monarca le dio a un programa reformista –implementado por un equipo de ministros francés y español, para fortalecer el poder soberano y la victoria de la guerra– que costó el desmantelamiento de la constitución política de la monarquía.

Roberto Fernández (2011), en continuidad con los estudios de Shaw y Alonso, define el reformismo de Felipe V, sus dos hijos y su nieto, como un absolutismo reformador, para apoyar reformas graduales que no subvertían el orden existente, sino que lo regeneraban para que siguiera durando. Los monarcas sin duda estaban interesados en el honor, la gloria y las propiedades de la dinastía de los Borbones, detecta Fernández, pero también les importaba conseguir, a través de un Estado que funcionara, la felicidad pública de los súbditos, la tranquila armonía social y el aumento de los saberes prácticos.

Albareda presenta tres objeciones en contra de esta interpretación: 1) la continuidad del carácter dinástico patrimonial del régimen borbónico condicionaba inexorablemente todos los intentos de reforma; 2) de carácter cronológico, al considerar que es muy difícil apoyar la tesis de que, en la primera mitad del siglo XVIII, el criterio de la felicidad pública ya inspiraba los proyectos de reforma; hecho que corrobora el argumento de que las reformas estaban inspiradas más por otras necesidades, tales como el fortalecimiento del poder del rey y el del Estado; 3) contra la definición del rey como el primer servidor del Estado, que también es un concepto todavía improbable para la segunda mitad del siglo XVIII.

Un marco más acorde con la realidad, según Albareda, es el ofrecido por Pedro Ruiz Torres (2008), quien reconoce que la nueva dinastía en España no estableció un Estado moderno racional o impersonal y que para explicar la naturaleza del reformismo borbónico son fundamentales las figuras de los agentes políticos y las relaciones familiares y el clientelismo, que tuvieron un «destacado protagonismo» en sus actividades.

No existió, por lo tanto, un único programa coherente y continuo, sino varias iniciativas que entraron en conflicto; el objetivo era la grandeza de la monarquía del Antiguo Régimen y hacia este objetivo se dirigieron las medidas de mejoría económica y administrativa, en respuesta al crecimiento de la población, y para el Ejército y la Armada, para defender el imperio colonial americano, en constante amenaza.

El programa de reforma de Campomanes, Floridablanca o Arado no incluía la transformación del orden social ni de la propia monarquía. El reformismo de Felipe V, en el principio de su reinado, según Dedieu (2011) no estaba dirigido a la racionalización administrativa,



sino a un aparato institucional basado en un sistema perfecto de clientelismo regio generalizado, en línea con lo desarrollado por los Habsburgo.

Según Albareda, es necesario poner fin a la oscilación continua del péndulo historiográfico y evaluar, de una manera equilibrada, el alcance de las reformas, sin magnificar o alterar la realidad. Es natural que bajo un clima de guerra persistente fueran tomadas decisiones que condujeron a las reformas que tenían como objetivo la mejoría de los aspectos financieros, la organización militar y la estructura del poder político y administrativo. El objetivo era consolidar un modelo de gobierno más *ejecutivo* y en detrimento de la *deliberación*, a través de las *secretarías de despacho* que tendían a eliminar o, al menos, a reducir la importancia del sistema de *consejos*. Las obras de historiadores como Dedieu (2011), Escudero (2003), Ozanam (2008), López Corcón (2000), Castellano (1990) y Andújar (2008) lo han confirmado.

Anne Dubet (2007) insiste en atenuar la idea de ruptura política de los Borbones, proponiendo la tesis de que se procedió a un reciclaje de material antiguo, matizando la idea de importación del modelo político francés. La autora sigue una línea de interpretación que admite una continuidad entre las reformas de Carlos II y Felipe V; las nuevas formas de administración de las finanzas empezaron a introducirse en la segunda mitad del siglo XVII², como medidas para limitar el control ejercido sobre la recaudación de las rentas recogidas por las oligarquías locales (Dubet, 2007). Se intentó, en definitiva, crear formas alternativas de negociación entre la Corona y las comunidades locales, por medio de un nuevo grupo de mediadores, cuya carrera dependía exclusivamente del servicio prestado a la Corona (Muñoz Rodríguez & Ruiz Ibañez, 2002, II). En la corte, por su parte, creció la dirección del *secretario del Despacho*, destinado a sustituir, poco a poco, el papel de los Consejos a favor de la práctica de la *vía reservada*.

Escribe Albareda (2012):

La visión que nos proporciona Anne Dubet sobre los cambios introducidos por Jean Orry es esclarecedora: fue un proceso de reformas con vacilaciones, retrocesos, acomodaciones, por lo que hay que evitar una lectura excesivamente finalista. Al mismo tiempo insiste en la conveniencia de atenuar la idea de ruptura política de los Borbones, en la medida en que se procedió a un reciclaje de material antiguo (p. 12).

2. La unificación de las cajas de recaudación de impuestos y la estandarización de los distritos, la introducción de la figura del *superintendente de Hacienda*, el envío a las provincias de comisarios controlados por el *Consejo de Hacienda*.



Es una imagen de bajo perfil reformista, que ofrece Dubet, alejada de un auténtico proceso de burocratización. Un «Estado débil», como aduce Concepción Castro (2000), en el cual los pretendidos nuevos burócratas eran hombres del Antiguo Régimen «que buscaban siempre patrimonializar su oficio y compatibilizar servicio y nobleza» (Albareda, 2012, p. 13).

De acuerdo con lo que apunta Escudero López (2003), la estrategia política y administrativa de la marginación de los *Consejos* obedecía a la lógica funcional para dar una respuesta inmediata a las dificultades económicas del Gobierno en lugar de un plan bien definido (Escudero, 1985, xxix). Muñoz Rodríguez (2003) también resalta la ausencia de un programa previo de centralización y añade que las similitudes entre Francia, España y otros países europeos se deben, ante todo, a la necesidad de dar respuestas a problemas similares. Todas las reflexiones que rebaten la tesis de la importación de un modelo distinto, «al suponer que lo que dominó en los cambios observados fue el corto plazo, dan a entender que los actores del cambio aportarían respuestas intuitivas a la urgencia del momento» (Dubet, 2007, p. 211). Por lo tanto, los planes de reforma de Orry no representaban la imposición de un modelo alternativo, sino la sistematización de la práctica existente (Dubet, 2007).

Las investigaciones más recientes ofrecen un panorama que atenúa el carácter innovador de las reformas y su significativa idealidad para reconducirlas al aspecto material del dinastismo, del clientelismo, de los lazos familiares y de los apetitos económicos de los protagonistas.

Reformas de las administraciones centrales y locales

En esta parte se abordan algunos temas que afectan la superación del sistema concejil a favor de un sistema de gobierno más ejecutivo, y el alcance del reformismo a nivel municipal y de hacienda local, presentando investigaciones recientes y estudios de caso sobre algunos territorios españoles. En particular, el tema de las haciendas locales y el reformismo borbónico ha sido el centro de la atención de los historiadores en los últimos veinticinco años.

Se encuentra, según los autores, que también las reformas municipales fueron funcionales a la afirmación del poder del soberano y sirvieron para contrastar las oligarquías locales que habían patrimonializado las oficinas de recaudación. No fueron medidas innovadoras, sino que continuaban las que se experimentaron en el último período de los Habsburgo.



José Antonio Escudero López (2003) ha centrado su atención en las reformas que favorecieron la marginalización del sistema polisinodial, a través de la figura del *secretario de despacho*. El autor, a diferencia de lo que han mostrado los autores anteriores, atribuye a los Borbones un sincero deseo reformista para mejorar el país, pero cabe precisar que, dados los rumbos del reinado anterior, eso significaba el fortalecimiento del poder real.

Semejante propósito, referente al gobierno interno de España, llevó a generalizar el régimen político castellano y a suprimir las particularidades de la Corona de Aragón; un proceso que, a través de los Decretos de la Nueva Planta, condujo, al menos desde un punto de vista jurídico, a la *castellanización* de España (Escudero López, 2003).

Felipe V optó por un reformismo lento, que consistía en despojar, poco a poco, de sus poderes a los Consejos, construyendo paralelamente una estructura de ministros responsables de atender los sectores de la administración antes encomendados a los Consejos (Escudero López, 2003). Fue potenciada la Secretaría del Despacho universal mediante el uso de la llamada *vía reservada*, consistente en que el rey se reserva cada vez más asuntos que les sustrae a los Consejos y que, posteriormente, entrega a los secretarios del despacho, ya conocidos como secretarios de Estado y del despacho (Escudero, 2003).

Los dos sistemas coexistirán durante todo el siglo XVIII, y solo en el siglo XIX se cumple la desaparición de los Consejos para favorecer la transición del sistema «polisinodial» al régimen «ministerial». El autor analiza la acción reformista, a nivel de administración central, de los Borbones desde Felipe V hasta Fernando VII y detecta las actas fundamentales para la génesis del régimen ministerial en España. En los años ochenta, bajo Carlos III, tuvo lugar el acontecimiento más significativo de la historia de la administración central: la creación de la Junta Suprema de Estado –bajo la égida de Floridablanca–, el primer Consejo de Ministros de la historia política española.

Concepción de Castro (2000) ha dedicado un estudio al marqués de Canales, primer secretario del Despacho y ha arrojado luz sobre los conflictos que de manera inevitable se presentaron entre esta figura y los poderes y las instituciones locales.

En los últimos años, la investigación sobre la hacienda real de Felipe V se ha enriquecido en gran medida con estudios sobre las instituciones de la corte –como la Secretaría del Despacho, de la Hacienda, la Tesorería Mayor y la Tesorería General–, las instituciones territoriales –como los Intendentes– y la política de gasto militar, el



cobro de rentas, la venalidad de los cargos y honores y la reorganización de las cajas reales.

Estas investigaciones presentan, según Dubet, similitudes obvias; todas están de acuerdo con el diseño de un modelo de gestión de las finanzas destinadas a fortalecer el control del rey o de sus hombres de mayor confianza, sobre los que manejaban su dinero. La conformación de una administración más ejecutiva estaba en perfecta consonancia con el discurso absolutista de los promotores de la reforma, ya que tendía a reforzar la influencia del arbitrio real. Escribe Dubet (2012):

Por una parte, el contenido conferido por los actores al control nos permite acceder a su concepción de la relación que el monarca debe mantener con los que manejan su dinero. Se trata de los hombres de negocios (arrendadores, asentistas, banqueros) como de los oficiales y comisarios del rey. En esta relación, se definen la autoridad del rey y la eventual frontera entre lo público y lo privado (p. 8).

No hacen falta estudios para analizar la administración municipal y las haciendas locales. Las investigaciones referidas a las haciendas locales muestran cómo se generan los recursos con los que cuenta cada población, y cómo dichos recursos se administran, los servicios públicos que se cubren con ellos y el control del gasto que realizan los agentes y organismos estatales.

Se analiza el éxito de las medidas promulgadas con la finalidad de corregir los defectos y abusos que se detectaban en las haciendas municipales. Peculiaridad de las haciendas locales eran la falta de una organización hacendística parecida entre las diferentes localidades; una gestión de los recursos municipales interesada por parte de los miembros del gobierno local; un control estatal insuficiente; una contabilidad poco fiable que ayudaba a ocultar malversaciones de fondos y otros delitos; la pérdida del patrimonio concejil; el endeudamiento peligroso de la hacienda local; y la existencia de un déficit crónico.

Felipe V había decretado diversas órdenes para unificar la administración hacendística de los municipios catalanes con la de los castellanos, regular la repartición de contribuciones en los pueblos según la riqueza de cada vecino y obtener parte de los recursos que gestionaban las entidades locales. El intento era perseguir un mayor control estatal sobre el destino del producto de los arbitrios. Así nacieron las Juntas de Arbitrios Locales, integradas por el *superintendente*, por dos *regidores* y por el *contador de rentas reales*. Durante el reinado de



Fernando VI, las medidas reformistas en materia hacendística fueron encaminadas a reestructurar la hacienda estatal, aunque no se olvidó la reforma de la hacienda municipal.

Como se afirma en el estudio de González Beltrán (1991), las medidas necesarias para imponer el orden llegarán en el reinado de Carlos III, quien promulga la instrucción del 30 julio de 1760, para desarrollar todas las medidas reformistas de las haciendas locales.

Ante todo el Estado quería implantar un control más riguroso sobre la administración hacendística municipal. Un control que permitiera, por un lado, el saneamiento de las haciendas y la renovación de los organismos locales que las regían. Y por otro, el aprovechamiento de los recursos financieros de los municipios para subvenir a los precisos gastos estatales (p. 197).

Dos fueron las medidas, según el autor, más importantes de la normativa reformadora de las haciendas municipales, promulgada durante el reinado de Carlos III: la creación y establecimiento de las juntas locales de propios y arbitrios, y la formación de reglamentos de gastos e ingresos o presupuestos municipales.

No faltaron las resistencias pasivas que las autoridades locales pusieron a la actividad de los *intendentes* de las provincias que debían agilizar el establecimiento de las referidas juntas en las localidades de sus jurisdicciones (González Beltrán, 1991, p. 198). Las juntas locales de propios y arbitrios, en gran número de localidades, se convirtieron en las instituciones rectoras de la vida municipal.

Con la introducción de los *Reglamentos de Gastos e Ingresos*, se pretendía formar un reglamento o presupuesto fijo para cada municipio, donde, en relación con los ingresos, se estipularían los gastos y desembolsos que podrían realizar para cada partida presupuestaria concreta, sin sobrepasar los límites establecidos bajo ningún concepto (González Beltrán, 1991, p. 204).

La uniformidad de la organización hacendística municipal y los reglamentos de gastos e ingresos encarnan un proceso que tiende a convertir las haciendas locales en meros elementos subsidiarios de la propia hacienda estatal.

Carmen García García (1997) también ha dedicado un estudio a la fiscalidad local y los intentos de racionalizar de mejor manera la recaudación de impuestos por el centro. A mediados del siglo XVIII, los principales problemas que debían enfrentar las haciendas locales en España se sintetizaban en un fuerte endeudamiento y una elevada



fiscalidad indirecta. García (1997) enmarca el proceso de reforma en el contexto más amplio de la transición de la *monarquía judicial* a la *monarquía administrativa*; una lucha entre dos modelos que solo terminará en el siglo XIX.

El estudio analiza los métodos de gestión de los tributos locales arraigados antes del proceso de reforma, que revelan las prácticas de malversación de los fondos de los municipios, perpetrado por la oligarquía local que había patrimonializado todas las oficinas administrativas y judiciales a nivel local. Escribe García (1997):

Así, las acciones fraudulentas del patriciado urbano sobre la fiscalidad concejil hacían posible que se desviarán fondos públicos locales hacia determinados grupos oligárquicos y también conducían a que la carga tributaria no se distribuyese entre las diferentes categorías urbanas con arreglo a lo establecido en la normativa. Es más, las irregularidades no solo afectaban al sistema impositivo de los concejos, sino que de igual manera provocaron un uso interesado por parte de los poderosos de los bienes inmuebles de los que se podía obtener ingresos para la hacienda local. Por tanto, los fraudes, al margen de impedir el saneamiento de los fondos locales, agudizaban las desigualdades propias de la sociedad estamental (p. 62).

La autora destaca que el afán centralizador y de control sobre las haciendas municipales no es introducido por los Borbones, aunque sí que se aprecia, desde la llegada de la nueva dinastía, un paulatino afán por intensificar el control central, a través de nuevos actores como los intendentes y los secretarios de Estado y despacho y el mayor protagonismo de la Secretaría de Hacienda, cuyos delegados a escala provincial fueron los intendentes.

La primera reforma borbónica sobre las haciendas locales, destaca García (1997), no parecía obedecer a un programa previo, sino que se realizó mediante medidas aisladas, que afectaron principalmente a municipios y territorios de la Corona de Aragón. Desde la llegada de la nueva dinastía, el régimen municipal castellano se aplicó a los territorios de esta Corona, introduciendo en ellos nuevos cargos y mecanismos institucionales, en una óptica de centralización más que de unificación.

Otro punto remarcado por la autora es el carácter no innovador de las reformas, en acuerdo con Dubet; medidas similares ya habían sido introducidas por los Habsburgo, mientras que innovadoras fue-



ron las reformas de carácter administrativo para conseguir un mayor control sobre los recursos municipales, que facilitase el cobro de las exacciones establecidas.

Esa finalidad permitió una creciente intervención sobre los ingresos municipales de los organismos que se ocupaban de las rentas reales, la Secretaría de Hacienda y los intendentes (García García, 1997).

En 1742 con la creación del *superintendente de baldíos y arbitrios*, José Ventura Guell, directamente dependiente del *secretario de Hacienda*, y en lo referente a la administración de las corporaciones locales, se iniciaba una nueva fórmula: la *ejecutiva* o *gubernativa* en sustitución de la *judicial*. El *superintendente de baldíos y arbitrios* se encargaba de todo lo gubernativo y económico de ambos ramos con absoluta independencia e inhibición de tribunales y cancellerías y audiencias del reino, porque dependía directamente del secretario de Hacienda, y las competencias del Consejo Real fueron limitadas y reducidas a los asuntos jurídicos.

Entre los muchos problemas que se presentaron, las injerencias de una serie de instituciones retrasaron notablemente la administración de las haciendas locales; a escala provincial las interferencias las provocaron las audiencias y cancellerías, pero los principales problemas surgieron en la corte, en el propio seno del Consejo de Castilla. Escribe García García (1997):

Las dos dependencias de las que se valía este tribunal para la tramitación de los expedientes –la Contaduría General y las Escribanías de Cámara de Gobierno y de Justicia– se disputaron a lo largo del siglo las competencias sobre las haciendas locales. En realidad, se trataba, una vez más, de la pugna entre las dos formas distintas de llevar a cabo la solución de los problemas: la más lenta y costosa, la «contenciosa», frente a la más rápida y económica, la «gubernativa» (p. 78).

Habrà que esperar a la tercera década del siglo XIX para que las reformas propugnadas se cumplieran; en 1824, se creó una Dirección General de Propios y Arbitrios y se dejó todo lo relacionado con las haciendas locales bajo la órbita de las instituciones propias de la Hacienda Central. Según García (1997) «Las deficiencias y enfrentamientos institucionales facilitaron que las oligarquías urbanas mantuviesen su desacertada y fraudulenta gestión, la crisis fiscal de la Monarquía postergó definitivamente los planteamientos de superar los problemas hacendísticos locales» (p. 84).



Siro Villas Tinoco (1997) ofrece un juicio análogo sobre la relación entre reformismo y municipios. En la voluntad de dominio de la monarquía influyeron muchas variables: las confrontaciones bélicas, la política de la dinastía, el contexto europeo en la teoría del «equilibrio de poderes, las realidades económicas y, también, los poderes remanentes y la situación general del reino» (pp. 211-212).

Tinoco (1997) afirma que parece fundada la opinión de que la acción municipalista de Felipe V no presenta grandes novedades, a nivel de una legislación de carácter general, pero en contraposición a lo anterior, la legislación particular para el control de los municipios específicos es abundante. Se trata de una modalidad normativa para el control de los municipios que permitía su aplicación en función de las previsibles resistencias a nivel local. Escribe el autor:

Una cuestión clave (y bastante discutida historiográficamente) es la constituida por el valor, teórico y práctico, que se conceda a la intervención de la institución municipal en la gobernabilidad del territorio hispano. Si bien es cierto que a la sazón los municipios eran un conjunto heterogéneo de cabildos oligárquicos, nepotistas, corruptos y financieramente en bancarrota, no lo es menos que se trataba de la institución más cercana a la población (cercana en todos los sentidos) y cuya acción de control sobre los súbditos resultaba indiscutible. [...] sus posibilidades para acelerar o retardar las decisiones de gobierno también están fuera de duda, lo que se pone de manifiesto por la simbiosis interesada entre Corona y los consejos y que se manifiesta en múltiples y diversas circunstancias: repartos fiscales, enganche, leva y quintas de soldados, creación o administración de arbitrios, apropiaciones y composiciones, control de minorías y un larguísimo etcétera (p. 212).

Aunque con limitaciones:

La monarquía borbónica y los sucesivos gobiernos de Felipe V con diversos instrumentos institucionales y cambiantes argumentos jurídicos, no careció de un cierto programa continuado de transformación política con el que pretendió la recuperación de la plena soberanía regia y el sometimiento de todos los poderes intermedios, entre los que se encontraban los municipios (p. 222).

Fue un proyecto que tuvo que adaptarse a las realidades políticas y económicas de las diferentes coyunturas.



En el siglo XVIII, el proceso de patrimonialización de los cargos municipales en España está plenamente consolidado, por lo que la mayoría de las ciudades aparecen regidas por cabildos oligárquicos y nepotistas.

De acuerdo con Villas Tinoco, María López Díaz (2006) subraya que la nueva dinastía necesita contar en ellos, y en su trabajo la autora aborda los retoques de composición y capítulos de gobierno tocantes al regimiento compostelano, así como la dinámica de sus oficios durante la etapa borbónica. Escribe la autora:

Vamos a examinar lo que ocurrió tras la llegada de los Borbones al trono hispano, centrando nuestra atención exclusivamente en el cabildo de regidores. El estudio [...] atiende tanto a la trayectoria y principales avatares de la institución (la principal dentro del espacio político del municipio) como a la de quienes ocuparon sus cargos (oligarquía dirigente) (p. 206).

Todos los asientos del regimiento compostelano estaban controlados por un reducido grupo de familias capaces de reproducir y transmitir ese poder a sus herederos. Una oligarquía local relativamente cerrada, parasitaria, instalada a la perfección en su posición de predominio sobre el resto de los administrados.

El ascenso al trono de Felipe V no cambió mucho en el regimiento compostelano, aunque hubo algunos intentos que afectaban al gobierno municipal, como limitar la patrimonialización de oficios o sus efectos más evidentes (divisiones internas y enfrentamiento entre bandos, cierre progresivo de la oligarquía dirigente y absentismo capitular). Carlos III toma algunas medidas generales para paliar la ineficacia municipal derivada de estos problemas; en 1766 se introducen nuevos cargos electivos.

Centrando la atención en el cabildo de regidores, durante la segunda mitad de la centuria se efectúan algunos amagos de reforma. Como el proyecto presentado antes y para garantizar el cumplimiento de las leyes de buena policía y de justicia, el Consejo de Castilla designa un corregidor forastero, letrado, trienal y sometido a residencia, para administrar justicia en vez de los alcaldes ordinarios, jueces anuales, y ejercidos por vecinos naturales. Los alcaldes ordinarios estaban expuestos a dejarse manejar unas veces por el parentesco que podían tener con los reos y otras por la interposición de personas de autoridad (como los regidores). Estos problemas no solo ocurrieron en el ayuntamiento compostelano, por esos mismos años su homólogo coruñés vivía también una supuesta crisis interna agravada por el



elevado grado de incomparencia capitular a los consistorios (López Díaz, 2006).

Con todo, el indicio más claro de esa situación de quiebra y deterioro municipal de las décadas finiseculares es el progresivo desinterés y distanciamiento de la oligarquía dominante respecto a la actividad consistorial, que tiene su reflejo en la pérdida de interés por desempeñar cargos concejiles (López Díaz, 2006, p. 224).

Según la autora se trata de los inicios de un quiebre del sistema, desde una perspectiva general, que anticipa el final del Antiguo Régimen.

Otro aspecto importante del reformismo borbónico, como ya se ha dicho, es el que atañe al sistema fiscal y en específico a las reformas para integrar en este sistema aquellos territorios que no contribuían. La nueva dinastía, para incrementar su capacidad recaudatoria, adoptó una serie de disposiciones tendentes a reorganizar la hacienda castellana, pero la racionalización del sistema tributario no podía circunscribirse a la Corona de Castilla, sino que pasaba por incluir en las cargas generales de la monarquía a aquellos territorios que pagaban muy poco o no contribuían, como los de la Corona de Aragón, que han inspirado la mayor parte de los estudios.

Mucho menos conocido es el impacto del nuevo régimen fiscal en el territorio de Navarra. Un primer estudio para conocer tal impacto es el de Mario García-Zúñiga (1993) que analiza las modificaciones, a lo largo del siglo XVIII, de su privilegiada hacienda foral, al aumentar el gasto de la monarquía. Escribe el autor:

La política hacendística llevada a cabo por los Borbones en la Navarra del XVIII se plasmó, más que en el establecimiento de nuevos tributos, en cambios en su gestión, tratando así de optimizar unos recursos ya existentes. Por un lado, Felipe V y sus sucesores trataron de racionalizar las rentas ordinarias, fuesen o no de titularidad real; por otro, presionarán sobre los Tres Estados no solo para obtener donativos más sustanciosos, sino también para poder disponer libremente del monto de los mismos (p. 310).

Las modificaciones, según el autor, no fueron responsabilidad única de la nueva dinastía, habiéndose iniciado ya en los tiempos de Carlos II; todos los autores concuerdan en el concepto de *reciclaje de material antiguo*, citado antes. Las transformaciones del donativo en el siglo XVIII no parecen económicamente importantes, sin embargo,



los navarros se vieron obligados a contribuir a las cargas generales de la monarquía de una forma creciente conforme avanzaba la centuria.

La mayor implicación de los navarros no se hizo solo obligándoles a pagar más a la real hacienda, sino descargando sobre el fisco foral y las haciendas concejiles gastos que en otros territorios corrían por cuenta de la Corona: la autodefensa, y ya desde los años ochenta del siglo XVIII, el coste de la red viaria (p. 324).

Al contrastar la tendencia de la carga tributaria per cápita de Navarra con la de Castilla, Cataluña y Guipúzcoa, se comprende cómo fue en el reino pirenaico donde el peso de la fiscalidad experimentó una mayor subida, cuya responsabilidad hay que atribuirle al éxito de la política fiscal que en Navarra llevó a cabo la Corona a lo largo del siglo XVIII. La desigualdad tributaria con Castilla, no obstante, persistió y los navarros seguirían gozando de una situación fiscal privilegiada en el seno de la monarquía.

Exportación de modelos institucionales de reforma en las colonias

Gracias al nuevo interés en la primera edad borbónica, se ha ido reanimando el debate historiográfico sobre América Latina, en continuidad con el debate general sobre el reformismo borbónico y las nuevas interpretaciones dadas.

Desde hace casi medio siglo hasta hoy, los estudios sobre España y sus colonias se han enfocado en la edad central de la dinastía de los Austrias (Felipe II, III y IV) y en el último período borbónico. Los historiadores que se han ocupado del Imperio borbónico, en particular, han estudiado las amplias reformas y los cambios en el ámbito colonial que esas dinastías han llevado a cabo a lo largo del período que va desde 1760 hasta la Independencia, tras el año 1808.

Luis Navarro García (1997) habla del reformismo borbónico como una política tendente a modificar la legislación y las instituciones heredadas de los Austrias con el objetivo de dotar a la administración real de mayor eficacia, reforzando el poder del Estado sobre sus súbditos y frente a sus rivales; según el autor, consistió, en esencia, en una reforma administrativa. En contradicción con todos los autores hasta ahora mencionados, García empieza su ensayo enunciando la siguiente tesis: la crisis del reformismo borbónico se planteó y se produjo bajo Carlos III. «El



reformismo borbónico en relación con las Indias, aunque preparado por toda una cadena de disposiciones a lo largo de más de medio siglo, tuvo su fase culminante, como proyecto político asumido por el Gobierno, entre 1763 y 1772» (p. 2). Según el autor, se pueden marcar las dos principales fases de concepción y aplicación del plan reformista en América bajo Carlos III: la de 1763 a 1772 y la de 1776 a 1787.

Por lo que concierne al primer período, el impulso de ese proyecto nació del deseo de superar y vengar la derrota experimentada en La Habana, de conformidad con el propósito de Carlos III de mantener a España en el papel de primera potencia. En este primer período, la figura central, mente y voluntad que guiarán el proyecto serán el marqués de Esquilache y el ministro de Indias, Arriaga. En este período se produjo la división del Virreinato en Intendencias. En la segunda etapa, Gálvez, discípulo de Esquilache, pondrá toda su energía para realizar sus proyectos; en solo once años reorganizará la división administrativa de las Indias con la creación de nuevas entidades territoriales, introducirá el sistema de Intendencias por casi todas partes, promulgará dos *ordenanzas* sucesivas, implantará el comercio libre, despachará visitadores, sofocará revueltas, y dejará sentado el principio de omnipotencia de la autoridad real (Navarro, 1997).

La política de Gálvez reforzó la tendencia de afianzar el control metropolitano sobre las colonias, reservando a funcionarios peninsulares todos los principales cargos de la administración indiana. Navarro García indica el año 1768 como fecha en la que se ha formulado la gran contradicción del reformismo indiano; frente al criterio de Esquilache y Gálvez de fortalecer la monarquía asegurando el dominio de las colonias, el de Campomanes y Floridablanca, de buscar la mayor unión entre los españoles de todos los continentes, formar un cuerpo unido de nación, proporcionándoles a los americanos la oportunidad de ocupar empleos en España y evitándoles la creciente presión fiscal.

Floridablanca, según Navarro García, venía preconizando algo difícil de imaginar en aquel tiempo: la plena integración de los españoles americanos con igualdad de derechos que los peninsulares; lo que el autor define como un proyecto político reformista alternativo.

Tras de la versión unionista de Floridablanca, vino la formulación de la plurimonaquía por Abalo, Aranda y Godoy. Escribe el autor:

Planteadas estas tres actitudes en fechas bastante próximas, representaban tres modos de valorar la situación y los problemas de las Indias, que a nadie se le ocultaban, y tres modos de introducir los cambios que todos consideraban indispensables. Cuando se dice que el reformismo entró en



crisis a finales del reinado de Carlos III o ya con Carlos IV se está suponiendo que el único reformismo fue el representado por Esquilache y Gálvez (Navarro, 1997, p. 12).

Para los historiadores de España y América española, hasta tiempos muy recientes permaneció una zona gris inexplorada: el período comprendido entre la pérdida del estatus de gran potencia por parte de España, en la segunda mitad del siglo XVII, y el absolutismo de Carlos II, en la segunda mitad del XVIII. Un período que recientemente Christopher Storrs (2013) ha definido como *the spanish dark's ages*, y también Sierra Barros y Vázquez Varela (2013) definen la primera edad borbónica como una *edad olvidada*.

Como destaca Pearce (2014), en la introducción de su reciente volumen –muy útil por el puntual recorrido diacrónico de los estudios dedicados a las colonias americanas, al cual se remite–, a la primera edad borbónica finalmente le ha llegado su tiempo. Hasta los años noventa del siglo XX, los estudios dedicados a la primera edad borbónica eran en verdad pocos. El precursor de los estudios sobre este período ha sido Alfredo Moreno Cebrián (1977; 1983) que, a mediados de los años setenta y durante treinta años, ha publicado una serie de estudios, entre los cuales se destaca uno sobre los corregidores de Indios y, en 1983, una edición con un comentario sobre el estilo de los informes virreinales del Conde de Suprunza, virrey del Perú, desde 1745 hasta 1761.

Se han dado pasos adelante en los últimos quince años; en particular con ocasión del tricentenario de la toma del poder de los Borbones de España se publicaron muchos estudios, entre los cuales se destaca el trabajo de Kamen (2001) dedicado a Felipe V. Del mismo autor, según Pearce (2010), el trabajo dedicado a la guerra de sucesión en España, de 1969, permaneció sin igual hasta la publicación del trabajo de Joaquim Albareda Salvado, *La guerra de sucesión en España*, de 2010.

Se sigue hablando de dos recientes volúmenes dedicados al alcance de las reformas borbónicas en las colonias americanas y que muestran cómo permanecen todavía diferentes interpretaciones sobre el reformismo borbónico, su periodización y su alcance en las Indias.

En su libro *The origins of Bourbon reform in Spanish South America, 1700-1763*, Adrian J. Pearce (2010) trata de refutar al menos dos de los grandes prejuicios sobre la primera edad borbónica: 1) que antes del reinado de Carlos III no hubo alguna reforma que afectara la economía colonial; 2) que los intentos de reformas de la primera edad borbónica no pertenecían a un proyecto político de largo plazo.



La tesis de Pearce es que los cambios y las innovaciones más importantes fueron introducidos a lo largo de los primeros sesenta años de dominación borbónica, en particular entre 1720 y 1750. La reforma clave fue la introducción del sistema de *navíos de registro* introducido en los años treinta del siglo XVIII. Escribe Pearce (2014): «The late Bourbon period of colonial policies and reforms cannot be fully understood without a proper understanding of the early decades» (p. 10).

El estudio de Pearce se basa en dos ciclos de reformas de la primera edad borbónica: uno que empezó a finales de la primera década de 1700 y culminado con la reforma de navíos de registro en la década de 1730; el segundo que empezó en 1740, basado en la administración colonial y el aumento de las entradas regias.

Pearce contesta de manera polémica la tesis formulada por Fisher (2000) en su estudio sobre el Perú, en el cual omite por completo los primeros cincuenta años de dominación borbónica, como resulta de la periodización elegida en su estudio. Según el autor, en el primer período borbónico, los cambios fueron erráticos e inconsistentes y solo con el reinado de Fernando IV el gobierno imperial adquirió un enfoque más estructurado. Escribe Fisher:

Por lo tanto este libro fue escrito en parte para cuestionar, si no refutar, el mito tan generalizado según el cual el advenimiento de la dinastía Borbón trajo consigo un siglo de ilimitado progreso y prosperidad para el Perú y el mundo hispano en general, al aplicarse un programa de reformas que despertó a España y a América de su sueño Habsburgo (p. 32).

Fisher plantea, también, que es un error asumir que una de las consecuencias de las reformas borbónicas fue darles a los americanos la madurez y confianza necesarias para alcanzar la independencia de España. La mayoría de los criollos del Perú adoptó el fidelismo para preservar la privilegiada posición que los españoles tenían durante la colonia. Según el autor, durante el reinado de Carlos III, el virreinato peruano sufrió de una serie de cambios, a nivel político y administrativo, aunque a la luz de las recientes investigaciones el proceso de reformas diseñado por Gálvez resulta menos coherente y rápido de lo que se pensaba.

El mito que rodea a las reformas borbónicas fue inventado por los arrogantes ministros de Carlos III, quienes buscaban justificar sus actos ante Carlos IV, [...] el mito fue luego embellecido por los historiadores acrí-



ticos del siglo XIX y comienzos del XX. En este grupo figuran los historiadores hispanoamericanos (siempre conservadores y miembros de las familias de la élite) que sentían un profundo temor ante la posibilidad de una insurgencia popular y un cambio social en países dominados por masas que no hablaban el castellano. Estos historiadores idealizaban, y por lo mismo, buscaban conservar los vestigios de la supuestamente estable sociedad colonial en la cual indios, negros y castas habían reconocido, y en general aceptado, su condición de subordinación (Fisher, 2000, p. 33).

Los de Pearce y Fisher son dos estudios recientes muy importantes, basados en un imponente aparato documental³, que todavía no van a reparar la ruptura existente en el ámbito historiográfico sobre las diferentes interpretaciones de la primera edad borbónica en la América española.

Uno de los objetivos de las reformas borbónicas fue tener el control sobre las finanzas de las ciudades españolas y de las poblaciones indígenas, con el fin de reducir los privilegios de las corporaciones novohispanas. Por eso, un tema muy importante en el debate acerca del reformismo borbónico es el concerniente a los bienes propios y de la comunidad en la Nueva España.

Bustamante López (2010) dedica un estudio al alcance de las reformas en la provincia de Tlaxcala en los últimos veinte años del siglo XVIII. El autor reconoce la existencia de dos grandes vertientes en la historiografía sobre este tema: la primera dedicada a los impactos económicos representada en los trabajos de Menegus (1988, 1989, 1999, 1995, 2000 y 2001), que considera a las reformas y su impacto en los bienes comunales, como la premisa de la desamortización comunal de tierras en el siglo XIX (Bustamante López, 2010); la segunda trata de equilibrar los impactos económicos de los cambios en los bienes comunales, con los aspectos sociales de los pueblos y su gobierno. El objetivo de las reformas fue acabar con la autonomía de las repúblicas de Indias, con el fin de reordenar el mundo rural novohispano y modernizarlo. Esta es la tesis de Terán (1995), quien añade que para ello se acotó la vida comunitaria, sustrayendo los excedentes económicos producidos por los pueblos, y se intentó desecularizar la vida en los pueblos, limitando gastos en las fiestas patronales a finales del siglo XVIII. El éxito de esta

3. El estudio de Fisher sobre muchos archivos peruanos como el *Archivo Departamental* de Arequipa, el *Archivo Departamental* de Cuzco, el *Archivo General de la Nación*, *Intendencias*, *Comunicaciones de Virrey*, *Periódicos*, *Real Audiencia* de Cuzco, *Tesorería Fiscal*. El estudio de Pearce también sobre Archivos peruanos *Archivo General de la Nación* de Lima, *Archivo Nacional de Bolivia* en Sucre, *Archivo General de las Indias* en Sevilla, *Biblioteca Nacional de Madrid*, *Sección manuscritos*.



política reformadora fue, según Terán (2003), la pérdida de la autonomía del gobierno por parte de los pueblos michoacanos y el control de su economía. Una tesis confirmada también por los trabajos de Tanck (2000).

Continuando con la línea de investigación de los autores citados, Bustamante (2010) aborda el tema de los bienes propios y de comunidad de la provincia de Tlaxcala, durante las reformas borbónicas, tomando como «eje de reflexión la defensa que el Cabildo de indio de Tlaxcala realizó en relación con los bienes propios que usufructuaba a su favor desde el siglo XVI» (p. 14).

Los argumentos llevados ante las autoridades españolas por parte del cabildo se fundaban en los privilegios otorgados por el rey de España producto de los servicios prestados durante la conquista. Escribe Bustamante López (2010):

En su conjunto los privilegios permitían establecer las finalidades de un gobierno, su constitución y las reglas administrativas de los bienes que tendría a su cargo la corporación para alcanzar sus fines de bien común[...] Precisamente, a fines del siglo XVIII, con la aplicación de las Reformas Borbónicas, el proceso de centralización y control político, administrativo y económico, aumentó el rechazo a los privilegios que había estructurado el sistema colonial en cuanto al gobierno y la política, pero a su vez provocó una amplia defensa de los derechos adquiridos otorgados por la corona española (Bustamante, 2010, pp. 150-151).

El autor demuestra cómo, a diferencia de los casos estudiados en la historiografía sobre bienes comunes, donde sí tuvieron lugar cambios en el gobierno de las repúblicas de indios y en la economía de los pueblos, en Tlaxcala el impacto de las reformas fue estimular la defensa de los privilegios y derechos, así que las ordenanzas reales de 1786 no lograron aplicarse.

No obstante, el Cabildo indio fue capaz de evitar la aplicación de las Reformas Borbónicas, y particularmente en lo que se refiere a los propios y bienes de comunidad, lo cual indica que a pesar de casi tres siglos de un gobierno indio, la corporación aún tenía importancia y vigencia como régimen ante las autoridades españolas y novohispanas (Bustamante, 2010, p. 177).

Siguiendo con la tesis de las reformas como ataque a la autonomía del Gobierno de la república de indios está también el trabajo de Ducey (2014), en el cual se analiza el conflicto sobre el control del



espacio en Papantla, un pueblo de indios localizado a pocos kilómetros del golfo de México, que se levantó contra las transformaciones del período borbónico.

Acabamos este recorrido historiográfico, seguramente no exhaustivo, hablando de algunos trabajos recientes que abordan el tema del reformismo y su alcance en los territorios de frontera; un concepto, este último, que se declina en varios modos por parte de los autores y que remite a diferentes interpretaciones.

La frontera de la que se ocupa este libro no es un límite; no es el borne entre dos jurisdicciones. Ni siquiera una «intersección» geográfica ni política que, siguiendo los presupuestos *ratzelianos*, constituye un espacio de negociación. Es un fenómeno de otra naturaleza. Se trata del resultado de una interpretación que ubica en territorios comunes conflictos que los agentes que se reconocían a sí mismos como gobernadores o gobernados de Santa Fe o de Buenos Aires mantuvieron entre sí pero, sobre todo *en común* –o mejor, en *mancomún*– en contra de otros [...] la frontera no es otra cosa que la construcción de espacios transicionales entre mundos: colonizado/no colonizado, evangelizado/no evangelizado; políticamente equipado/políticamente desierto; militarizado/no militarizado: pero sobre todo de un espacio de experiencia que es poroso y que está atravesado ontológicamente por los intercambios entre esos universos como fenómeno diferencial y distintivo (Barriera, 2016, p. 10).

De esta manera, también las reformas borbónicas se relacionan con el concepto de frontera, en particular con otros tipos de frontera explorados por los autores en sus trabajos: las fronteras entre gobernantes y gobernados, «construidas en el roce entre quienes fabricaban políticas para gobernar y quienes, desde el llano, hicieron lo propio para incidir sobre cómo querían ser gobernados, lo cual realizaron con diferentes pero indudables grados de éxito» (Barriera, 2016, p. 11).

Este concepto remite al juego político que se constituye entre las dinámicas de integración, representación y resistencia, que es propio de aquella línea teórica que piensa a la monarquía como una totalidad compuesta, multicéntrica y multiforme, con poder preeminente pero no necesariamente absoluto.

El segundo concepto de frontera es el expresado por Chauca García (2016) en su considerable tesis de doctorado sobre las fronteras meridionales chilenas durante la segunda mitad del siglo XVIII y principio de la siguiente centuria.



Su comprensión no como línea de separación, sino por el contrario en cuanto a su naturaleza como marco físico y espacio cultural de confluencia entre sociedades con niveles socioculturales dispares que, tras un primer choque, establecieron mecanismos de relaciones en ambas direcciones. De todo ello debía surgir con el tiempo una cultura de frontera mestiza y no solo biológicamente, a su vez fruto de la transculturación y del contacto prolongado y sostenido entre comunidades (p. 663).

En el siglo XVIII se superó el conflicto de centurias anteriores, dando paso a un sistema de relaciones políticas, económicas, sociales y culturales, en la frontera chilena. La sociedad de frontera constituyó un espacio híbrido que participó de la colonización como uno de sus principales actores en un panorama de relaciones interculturales.

Las reformas estaban encaminadas a la transformación del indio de bárbaro a útil vasallo; un proceso que costó muchos esfuerzos y que tuvo un resultado limitado, sobre todo en la gestión y la integración de las diferencias. Por supuesto, los recursos y apropiación del territorio fueron elementos clave de la política reformista, pero las amenazas europeas y americanas hicieron que se le diera importancia a la negociación política, y al pacto como medio de resolución de conflictos.

La política borbónica en las fronteras, sobre todo en las que tenían una ubicación estratégica, tenía que inclinarse más hacia la negociación política, dada la presencia de otras potencias enemigas que habían podido traer ventaja de una condición de inestabilidad política. Como destaca Griselda Tarragó (2016) en su trabajo sobre el Río de la Plata, la frontera es un espacio de contacto o de conflicto a cuyos lados se ubicaban tres elementos:

Los territorios de los pueblos originarios no sometidos al control hispánico, una red de ciudades, trama de caminos ya áreas de circulación interurbano/interregionales de los españoles y, finalmente, el Atlántico, a través del cual se hacía viable otra amenaza, la de las potencias europeas que llegaban ilícitamente a un puerto no autorizado por la Corona (p. 43).

La dificultad en las provincias de frontera estaba representada por el contacto de la población nativa con extranjeros que complicaban la acción de la política de la Corona española. El estudio de Daniela Vásquez Pino (2012) sobre el territorio del Darién, que tenía una ubicación estratégica entre los océanos Atlántico y Pacífico, muestra la derrota de los proyectos borbónicos. Durante el período de 1760 a



1810, los procesos que se implementaron en la pacificación y sujeción de los indios que ocupaban el Darién, escribe la autora:

Concluyeron con el abandono paulatino de los diferentes pueblos fundados por los españoles a partir de 1792 por las discrepancias en las decisiones políticas de los mandatarios principales del Nuevo Reino de Granada. Estas decisiones se reflejaron en los informes de los funcionarios que veían cómo poco a poco los indios se alejaban de las parcialidades, pueblos y fuertes levantados por los españoles.[...] A pesar de que existieron algunos indios Cunas aliados con los españoles porque querían obtener y mantener ciertas ventajas, los extranjeros no habían perdido la coalición con la mayoría de los indios del Istmo de Panamá y mantenían abastecidos a estos [sic] con escopetas y pólvora para continuar resistiendo (p. 99-100).

En la misma época en que florecieron por toda América los deseos reformistas de los funcionarios para acercarse a los indios bárbaros en la zona del istmo, estos deseos no tuvieron éxito, lo que mostraba la precariedad del poder sobre un territorio poco explorado y gradualmente siempre más alejado de los centros de poder.

Las medidas adoptadas por los borbones a partir de la segunda mitad del siglo XVIII, que afectaban el ámbito económico, político y administrativo en las colonias hispanoamericanas, «generaron respuestas muy diversas según los contextos específicos a los que fueron aplicadas y los sectores sociales que se vieron afectados» (Boixadós, 2012, p. 1). Roxana Boixadós (2012) es la autora de un estudio que analiza los cambios que las reformas impulsaron en el territorio de La Rioja y la política implementada por el poder central, orientada a lograr mayor recaudación fiscal, de registro y clasificación de la población para lograr mayor control demográfico y fiscal. Una política que debía ser la base para el diseño de nuevas medidas.

Esta política debía convertir a los indios bárbaros en vasallos, entendidos como «casta tributaria». La autora ha estudiado documentos que atestiguan el debate que hubo entre autoridades del cabildo local, nuevos funcionarios nacidos con las reformas a partir de la implementación del régimen de intendencia, jueces y curas en torno al problema de las corporaciones coloniales. Escribe Boixadós (2012):

Este trabajo –avance de una investigación en curso– busca reconocer cómo y por qué los pueblos de indios configuraron un problema de



acuerdo con el discurso colonial, tomando en consideración la trayectoria previa de estas corporaciones en el contexto riojano. Desde aquí se espera comprender de qué manera se elaboraron versiones y diagnósticos sobre el problema y qué alternativas se consideraron viables dentro del marco reformista del último cuarto del siglo XVIII, para darle una solución de carácter político e institucional. En particular, atenderemos aquellas medidas vinculadas al aumento de la presión fiscal sobre la población tributaria y las que apuntaron a definir la relación entre cantidad de tributarios y el acceso a las tierras comunales, como igualmente al agua, recursopreciado en esta jurisdicción (p. 2).

A lo largo del siglo XVIII, se llevaron adelante los empadronamientos de pueblos y las encomiendas de indios, y desde la década de los años ochenta todas las encomiendas estaban en cabeza de la Corona. Cada nuevo gobernador debía disponer la realización de padrones generales para conocer su número de indios, los que pagaban y debían pagar tasas a su Majestad y averiguar los títulos de legitimación con el encargado de las encomiendas. El requerimiento del control apuntaba no solo a la población tributaria, sino también a los encomenderos.

Las propuestas elaboradas en distintos momentos confluyeron en una sola que comportaba la fusión o la agregación de pueblos, para recrear las condiciones demográficas para mantener una vida comunitaria –que garantizaba la producción y la tributación–, mantener el orden y las buenas costumbres y poder cobrar los tributos y, sobre todo, efectuar la liberación de tierras de la esfera comunitaria, protegida por la Corona, hacia el mercado de tierras y la captación de gravámenes. Es un estudio, el de Boixadós, que remite a próximas investigaciones a dar cuenta de cómo continuó este proceso y profundizar las respuestas que los habitantes de los pueblos de indios dieron a estos desafíos.

Para desempeñar esta tarea los intendentes jugaron un papel muy importante y el resultado de la proyección del sistema de Intendencias en América española, desde los primeros años de gobierno borbónico. Uno de los principales cambios llevados a cabo en España por la nueva dinastía fue la introducción del sistema de intendencia y los intendentes fueron la pieza clave para acaparar un mayor control sobre el territorio soberano por parte del monarca (García Trobat & Correa Ballester). Un régimen más perfecto que el de Francia fue el comparado. El sistema fue trasplantado a las Indias con el fin de recuperar el poderío español de siglos anteriores. En su estudio Navarro García (2003) analiza los efectos de la implantación de este sistema de intendencia en las Indias. Escribe el autor:



En consecuencia, el aspecto positivo de la introducción de las intendencias en las Indias españolas fue la reforma de la organización territorial mediante la creación de las provincias y la colocación al frente de cada una de estas de un intendente dotado de amplias facultades (incluso con ejercicio del vicepatronato eclesiástico en su distrito), reguladas por una Ordenanza moderna, que tornaba en gran medida obsoleta la antigua legislación de la Recopilación de los Austrias. Desde la creación de las intendencias, los virreyes contaron con unos valiosos colaboradores para el gobierno de aquellos vastos reinos (p. 131).

Desde esta reforma, empezada con el Informe y Plan de Intendencias en 1768, y que vio una etapa más intensa entre 1782 hasta 1788, se puede hablar de una modernización del gobierno de las Indias; los intendentes, bien pagados y mantenidos sin limitación de tiempo en estas funciones, habían tomado el relevo de aquellos alcaldes mayores y corregidores venales, dedicados al comercio con los indios, lo que desde ese momento quedó severamente prohibido. Un factor que no queda en segundo lugar es el hecho de que la Administración Civil Indiana fue reclutada desde esta época entre la oficialidad militar – los intendentes fueron todos militares del Ejército o de la Armada –, aprovechándose así también la capacitación técnica y en materias de administración que habían recibido en sus respectivas academias.

Discusión

El reformismo borbónico sigue siendo un tema muy discutido y su interpretación no es unívoca: serie de medidas para centralizar las decisiones y para fortalecer el poder político; reformas graduales para regenerar el orden existente en el marco de un absolutismo reformador; reformas sin ninguna lógica de modernización, sino enfocadas en crear un aparato institucional basado en un sistema perfecto de clientelismo regio generalizado; reformismo de largo plazo y continuidad entre los primeros años de gobierno de los Borbones y la edad más madura de la segunda mitad del siglo XVIII, reformas desconectadas entre ellas introducidas para responder a necesidades del momento. Lo que parece un juicio muy compartido en el marco de la investigación, a la fecha, es que las reformas borbónicas no fueron tan diferentes de las de otros países europeos, y no eran desconocidas a España, por eso fueron aceptadas sin muchos problemas. Se considera que hay más divergencia de opiniones sobre la periodización de las reformas y



sus logros en las Indias, como lo demuestran los trabajos de Pearce y Fisher, pasando así la antorcha a los logros de nuevas investigaciones.

Referencias

- Albareda, J. (2012). El debate sobre la modernidad del reformismo borbónico. *Revista HmiC*, (X), pp. 6-18.
- Andújar, F. (2008). *Necesidad y venalidad. España e Indias, 1704 -1711*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Barriera, D. G. (2016). Instantánea de una pausa. Estudiando a los agentes que producen fronteras en el largo siglo XVIII rioplatense. En D. G. Barriera & R. O. Fradkin (Coords.), *Gobierno, justicias y milicias. La frontera entre Buenos Aires y Santa Fe (1720-1830)* (pp. 9-14). La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Barudio, G. (1992). *La época del absolutismo y la Ilustración. 1648-1779* (6.ª ed.). Madrid: Siglo Veintiuno.
- Boixadós, R. (2002, julio-diciembre). Dilemas y discursos sobre la continuidad de los pueblos de indios de la jurisdicción de la Rioja bajo las reformas borbónicas. *Mundo Agrario*, 13(25). Recuperado de http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.5615/pr.5615.pdf.
- Bustamante López, B. (2010, julio-diciembre). Los propios y bienes de comunidad en la provincia de Tlaxcala durante la aplicación de las reformas borbónicas, 1787-1804. *Estudios de Historia Novohispana*, (43), pp. 145-182.
- Castellano, J. L. (1990). *Las Cortes de Castilla y su Diputación. Entre pactismo y absolutismo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Campbell, P. R. (1996). *Power and politics in Old regime France, 1720-1745*. London & New York: Routledge.
- Chauca García, J. (2016). *De indios «barbaros» a vasallos en la frontera meridional chilena durante el reformismo borbónico* (Tesis doctoral). Universidad de Sevilla, España.
- De Castro, C. (2000). Las primeras reformas institucionales de Felipe V: el Marqués de Canales, 1703-1704. *Cuadernos Dieciochistas*, 1, pp. 155-183.
- Dedieu, J. P. (2011). El aparato de gobierno de la Monarquía española en el siglo XVIII. En G. Pérez Sarrión (Ed.), *Más Estado y más mercado. Absolutismo y economía en la España del siglo XVIII* (pp. 53-74). Silex: Madrid.



- Dubet, A. (2007). ¿La importación de un modelo francés? Acerca de algunas reformas de la administración española a principio del siglo XVIII. *Revista de Historia Moderna*, 0(25), pp. 207-233.
- Dubet, A. (2012, junio). La construcción de un modelo de control de la Hacienda en el primer tercio del siglo XVIII. El proyecto de José Patiño (1724-1726). *Revista Española de Historia de la Contabilidad*. 9(16), pp. 7-54.
- Ducey, T. (2014). La territorialidad indígena y las reformas borbónicas en la tierra caliente mexicana: los tumultos totonacos de Papantla de 1764-1787. *Historia Social*, (78), pp. 17-41.
- Eissa Barroso, F. & Vázquez Varela, A. (2013). *Early Bourbon Spanish America. Politics and Society in a Forgotten Era (1700-1759)*. Boston: Brill Academic Publisher.
- Escudero López, J. A. (1987). La reconstrucción de la administración central en el siglo XVIII. En J. M. Jover Zamora (Dir.). *Historia de España. La Época de los primeros Borbones*, t. XXIX, (pp. 79-175). Madrid: Espasa-Calpe.
- Escudero López, J. A. (2003, noviembre). *El reformismo borbónico y administración central en España*. Ponencia presentada en VIII Jornadas de Historia Militar: De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). La organización de la Defensa de la Monarquía. Ministerio de la Defensa Centro Superior de Estudios e la Defensa Nacional, Madrid, España.
- Fernández, R. (2011). La herencia histórica del absolutismo borbónico. En G. Pérez Sarrión (Ed.), *Más Estado y más mercado. Absolutismo y economía en la España del siglo XVII* (pp. 17-52). Sílex: Madrid.
- Fioravanti, M. (2002). *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*. Roma-Bari: Editori Laterza.
- Fisher, J. (2000). *El Perú Borbónico (1750-1824)*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- García García, C. (1997). El reformismo borbónico y la fiscalidad local. *Quaderni Fiorentini per la Storia del pensiero giuridico*, 26, pp. 55-84.
- García Trobat, P. & Correa Ballester, J. (1997). Centralismo y Administración: los Intendentes borbónicos en España. *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*. 26, pp. 19-54.
- García-Zúñiga, M. (1993). Haciendas forales y reformas borbónicas. Navarra, 1700-1808. *Revista de Historia Económica*, 11, pp. 307-334.



- González Beltrán, J. M. (1991, marzo). Haciendas locales y reformismo borbónico. Teoría y práctica en el municipio de Jerez de la Frontera, en Andalucía y América. Los cabildos andaluces y americanos. Su historia y su organización actual. En B. Torres Ramírez (Coord.). *Actas de las X Jornadas de Andalucía y América* (pp. 189-208). Sevilla: Universidad de Santa María de la Rabida.
- Kamen, H. (2001). *Philip V of Spain: The King who Reigned Twice*. New Haven, CT: Yale University Press.
- López Cordón, M. V. (2000). *La Casa de Borbón (1700-1808)*, vol. I. Madrid: Alianza Editorial.
- López Díaz, M. (2006). Reformismo borbónico y gobierno municipal (las regidurías compostelanas, siglo XVIII). *Obradoiro Historia Moderna*, (15), pp. 205-237.
- Lynn, J. A. (1997). *Giant of the Grand siecle: the French Army 1610-1715*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Martínez Shaw, C. & Alonso, M. (2001). *Felipe V*. Madrid: Arlanza Ediciones.
- Menegus, M. (1988). Las reformas borbónicas en las comunidades de indios (comentario a los reglamentos de bienes de comunidad en Metepec). En B. Bernal (Coord.), *Memoria del IC Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, (pp. 755-791), t. II. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Menegus, M. (1989). Los bienes de comunidad y las reformas borbónicas, 1786-1814. En Ministerio de Agricultura, Salud y Medio Ambiente (Eds.). *Estructuras agrarias y reformismo ilustrado en la España del siglo XVIII* (pp. 383-389). Madrid: Ministerio de Agricultura.
- Menegus, M. (1995). La desamortización de los bienes comunales y municipales en el valle de Toluca. *Siglo XIX. Revista de Historia*, IV(12), pp. 7-27.
- Menegus, M. (1999). Los bienes de comunidad de los pueblos de indios a fines del periodo colonial. En *Agricultura mexicana: crecimiento e innovaciones* (pp. 89-126). México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, El Colegio de Michoacán, El Colegio de México, Instituto de Investigaciones Históricas de la UNAM.
- Menegus, M. (2000). Mercados y tierras. El impacto de las reformas borbónicas en las comunidades indígenas. En F. Brian Connaughton (Coord.), *Historia de América Latina. La época colonial* (pp. 354-396), vol. I. México: UNAM.



- Menegus, M. (2001). Los bienes de comunidad de los pueblos de indios a fines del periodo colonial. En A. Escobar & T. Rojas (Coords.), *Estructuras y formas agrarias en México, del pasado y del presente*. México: CIESAS.
- Moreno Cebrián, A. (1977). *El corregidor de indios y la economía peruana en el siglo XVIII*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Moreno Cebrián, A. (1983). *Relación y documentos de gobierno del Virrey del Perú, José Antonio Manso de Velasco, Conde de Suprunda (1745-1761)*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Muñoz Rodríguez, J. D. (2003). *Consenso e imposición en la conservación de la monarquía*. La práctica política de un territorio de la periferia castellana: el reino de Murcia (1628-1700). *Hispania*, LXIII/3(215), pp. 969-1994.
- Muñoz Rodríguez, J. D. (2002). Cuando el rey se hace presente. El Superintendente como elemento racionalizador en la recaudación fiscal castellana. En F. J. Aranda Pérez (Ed.), *La declinación de la monarquía hispánica en el siglo XVII. Actas de la VII Reunión Científica de la Fundación Española de Historia Moderna (Ciudad Real 3, 4, 5 y 6 de junio del año 2002)* (pp. 377-390). Cuenca: Universidad de Castilla - La Mancha.
- Muñoz Rodríguez, J. D. & Ruiz Ibáñez, J. J. (2002). Sirviendo a la corte en la aldea, sirviendo a la aldea en corte: veteranos, agentes y medios de relación en el siglo XVII castellano. En J. Bravo Lozano (Ed.), *Espacio de poder: Cortes, Ciudades y Villas (s. XVI-XVII)* (pp. 227-247), VOL. II. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- Navarro García, L. (1997). La crisis del reformismo borbónico bajo Carlos IV. *Temas Americanistas*, (13), pp. 1-22.
- Navarro García, L. (2003). *La proyección del sistema de intendencias sobre América*. Ponencia presentada en VIII Jornadas de Historia Militar: De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). La organización de la Defensa de la Monarquía. Ministerio de la Defensa Centro Superior de Estudios e la Defensa Nacional, Madrid, España.
- Ozanam, D. (2008). *Los Capitanes y Comandantes Generales de Provincias en la España del siglo XVIII*. Córdoba: UCO Press.
- Pearce, A. J. (2010). *The origins of Bourbon reform in Spanish South America, 1700-1763*. New York: Palgrave MacMillan.
- Pearce, A. J. (2014). *The origins of Bourbon reform in Spanish South America, 1700-1763*. New York: Palgrave MacMillan.



- Rowlands, G. (2002). *The Dynastic State and the Army under Louis XIV: Royal service an private interest, 1661-1701*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ruiz Torres, P. (2008). Reformismo e Ilustración. En J. Fontana & R. Villares (Dir.). *Historia de España*, vol. 5. Barcelona: Crítica - Marcial Pons.
- Storrs, C. (2013). Felipe V: Caesura or continuity! En F. A. Eissa Barroso & A. Vásquez Varela (Dir.), *Early Bourbon Spanish America. Politics and society in a Forgotten Era (1700-1759)* (pp. 9-21). Boston: Brill Academy Publisher.
- Tanck, C. (2000). *Pueblos de indios y educación en la época colonial, 1750-1821*. México: El Colegio de México.
- Tarragó, G. (2016). Espacios en tensión, territorios en construcción. Santa Fe y Buenos Aires durante la primera etapa borbónica (1700-1745). En D. G. Barrera & R. O. Fradkin (Coords.), *Gobierno, justicia y milicia, La frontera entre Buenos Aires y Santa Fe (1720-1830)* (pp. 41-70). La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Terán, M. (1995). *¡Muera el mal gobierno! Las reformas borbónicas en los pueblos michoacanos y el levantamiento indígena de 1810* (Tesis de Doctorado en Historia), El Colegio de México, Ciudad de México.
- Terán, M. (2003). El liderazgo indio de Valladolid, la diversidad de gobiernos en los pueblos y la política indigenista borbónica (1786-1810). En C. Paredes & M. Terán (Coords.), *Autoridad y gobierno indígena en Michoacán*, vol. I. (pp. 361-382). México: El Colegio de Michoacán, CIESAS, INAH, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Vásquez Pino, D. (2012, enero-junio). Políticas Borbónicas en la frontera. El caso del Darién. 1760-1810. *Revista Historia 2.0, Conocimiento histórico en clave digital*, 2(3), pp. 89-103.
- Villas Tinoco, S. (1997). Reformismo y municipios. *Báetica. Estudios de Arte, Geografía e Historia*, 19(2), pp. 212-213.