

Fabiola Estrada Herrera

Marco y propósitos generales de las Reformas Borbónicas

En Europa Occidental del siglo XV se inició un proceso de significación histórica mundial que se intensificó en la centuria siguiente: la expansión comercial ultramarina que entrelazó, por primera vez, todos los continentes en un mercado mundial. Surgió así, el colonialismo moderno con la subordinación económica y política de los países. Estos dos aspectos contribuyeron a la acumulación primaria de capital y aceleraron el desarrollo del sistema capitalista en un grupo de naciones de ese continente.

El nacimiento del Estado moderno rompió las barreras legadas por el feudalismo y creó las condiciones de unidad nacional y el ejercicio del poder centralizado. En los territorios coloniales, la política aplicada por la metrópoli consistió en la sujeción política y la ubicación de la agricultura al servicio de la expansión mercantil, como parte del engranaje del desarrollo europeo. En esos marcos, América colonial encerró desde sus orígenes una contradicción histórica: mientras se debatían, luchaban y triunfaban las propuestas del capitalismo y la Ilustración en Europa, América se mantenía dependiente en lo político, limitada y atada bajo el monopolio económico y cumpliendo su rol según los parámetros de funcionalidad. Era uno de los motores fundamentales para el desarrollo de la Europa capitalista de la época.

De esta manera, el resguardo del área colonial resultaba tarea prioritaria para el establecimiento metropolitano, mientras que su eje fiscal dominó todo el mecanismo administrativo, pese a que el centro de la relación estaba en el comercio colonial. El monopolio español del comercio con el nuevo mundo, definió el sistema de relaciones y estableció la función histórica de las colonias:

(...) Las colonias brindaban a las nuevas manufacturas que brotaban por todas partes mercados para sus productos y una acumulación de capital intensificada gracias al régimen de monopolio. El botín conquistado fuera de Europa mediante el saqueo descarado, la esclavización y la matanza, fluían a la metrópoli para convertirse aquí en capital.¹

Los vientos de la Ilustración no lograron revertir en España la situación de crisis que vivía a finales del siglo XVII. Esta nación daba muestras de estancamiento y decadencia; sus instituciones políticas no habían variado desde el siglo XVI y el desarrollo económico, obstaculizado por múltiples restricciones de corte feudal, daban a su economía una desventaja con relación al resto de Europa, especialmente frente a Inglaterra y Francia. La situación se agravó, aún más, por las sucesivas empresas bélicas emprendidas por la monarquía en los siglos XVII y XVIII.

En este contexto, la Corona española, bajo los Borbones, requirió con apremio de reformas económicas y políticas que le permitieran colocarse en un terreno más favorable ante Inglaterra y Francia. España diseñó, entonces, una política que le sirvió para aprovechar e incrementar los recursos que obtenía de las colonias y, a la vez,

¹ Carlos Marx. *El Capital*. Fondo de Cultura Económica. México, 1974. Vol. 1. Págs. 640-641.

impulsó un desarrollo interno de su manufactura. Los Borbones aplicaron de ese modo, los principios de la monarquía francesa y los cambios alcanzaron su apogeo durante el reinado de Carlos III.

Las Reformas Borbónicas, aplicadas a mediados del siglo XVIII en todo el Imperio español, buscaban reorganizar tanto la Península como su relación con los territorios de ultramar. Para la Corona, las transformaciones se plantearon bajo una concepción de actualización de la economía y el Estado². Para América, intentaban recuperar los réditos y atributos del poder que habían delegado los Habsburgos en grupos y corporaciones, colocando directamente a la monarquía y a sus más cercanos colaboradores en la conducción política, administrativa y económica del Reino. Tales reformas implicaron un cambio "modernizante" pese a que no tenían como objetivo la construcción de nuevas estructuras sino la modificación de las existentes. Todo esto, forzado por el influjo que ejerció sobre España el "Despotismo Ilustrado" y como respuesta a la necesidad de defenderse de los avances efectuados por Inglaterra en industrialización, captación de mercados y rutas comerciales, que debilitaban considerable la atrasada economía española³.

El centro de la reforma fue, sin duda, el dominio de la monarquía y el Estado sobre los intereses particulares y corporativistas en todos los aspectos de la sociedad, la agricultura, la industria, el comercio, el arte y el conocimiento. España se debatía entre

² John Lynch. *Hispanoamérica 1750-1850, Ensayos sobre la sociedad y el Estado*. Editorial Ariel. Barcelona, 1983. Lynch afirma que la ideología reformista fue ecléctica en inspiración y pragmática en intención. Su punto de partida fue la consideración de la situación de España. Invocaba las ideas de los fisiócratas para establecer la primacía de la agricultura y del papel del Estado, el mercantilismo para justificar una explotación más eficaz de los recursos coloniales y el liberalismo económico para la supresión de las restricciones de comercio e industria.

³ Magnus Mórner. *La Reorganización Imperial en Hispanoamérica, 1760-1810*. Cuadernos de Historia. Nuestra América. Tunja, 1979. Pág. 6.

el proteccionismo y el libre comercio⁴. Este conflicto fue conjugado con la implementación de las medidas reformadoras. Se mantuvieron las restricciones comerciales con las colonias, pero se suprimió el tradicional monopolio de Sevilla y Cádiz como puertos autorizados a tal comercio; para algunos productos manufacturados se liberaron los derechos de salida de la Península y los de entrada en América, también se negó el tráfico con puertos no españoles o de mercancías europeas.

Se fortaleció, así, el monopolio del comercio al tiempo que se fortaleció el régimen fiscal, lo cual permitió modificar la situación de España como intermediario de mercancías europeas y el comercio interno de sus colonias. Se otorgó permiso a los comerciantes americanos para traficar desde cerca de 20 puertos en América con 13 puertos de la metrópoli, siempre y cuando fuese con cargas americanas y viajes de retorno con mercancías europeas. Esta medida tuvo como propósito incentivar el desarrollo manufacturero español.

Los decretos correspondientes, plasmados en el "Reglamento y Aranceles Reales para el Comercio libre de España e Indias", fueron a medio camino ya que mantuvieron el proteccionismo español y restringieron la libertad de comercio exclusivamente a la metrópoli y sus colonias, pues no hubo apertura a los productos de otros estados europeos de manera directa. Este monopolio significó para España un punto de debilidad de su reforma, ya que con su inferioridad naval y mercantil se favorecieron el contrabando y los mecanismos de testaferrato en los puertos españoles.

Para América, las nuevas adecuaciones se basaron en las propuestas hechas por José del Campillo y Cossio en 1743 y fueron recogidas en el "Nuevo Sistema de Gobierno

⁴ Jaime Vicens Vives. *Historia Social y Económica de España y de América*. Editorial Teide. Barcelona, 1958, Vol.I.

Económico para la América": supresión del monopolio comercial de Cádiz, reparto de tierras a indígenas, incentivos y aumentos de la producción minera y apertura del mercado americano para las manufacturas españolas. Pero las Reformas Borbónicas no se limitaron a eso: se extendieron a aspectos relacionados con el aparato administrativo de gobierno y la recuperación de los poderes delegados en época de los Habsburgos. Todos estos cambios buscaron una mayor amplitud en la financiación de la metrópoli desde las colonias y un avance en la dependencia de éstas.

El encargado de promover las reformas en América fue el Visitador de Nueva España (1765-1771) y posterior Ministro de las Indias, José de Gálvez; en la Nueva Granada, le correspondió a Gutiérrez de Piñeres en 1778-1780. Los agentes de la Corona se propusieron debilitar o aniquilar a cualquier individuo o corporación que rivalizase con los poderes del soberano y contrarrestar así los privilegios que atentaran contra el interés del Estado.

De esta manera se limitó el poder político, obtenido por los criollos en los cargos públicos. Se restringió su participación en estos, con la idea de impedir la formación de poderes e intereses locales. Su desplazamiento fue copado por los nuevos españoles y reformadores que llegaron de la Península⁵.

Uno de los blancos centrales de los innovadores Borbónicos fue la Iglesia por su gran poder y sus privilegios acumulados. Durante las primeras décadas del siglo XVIII se dictaron leyes que prohibían la fundación de nuevos conventos en América; en 1734 a

⁵ Magarita Garrido. *Reclamos y Representaciones, Variaciones sobre la política en el Nuevo Reino de Granada, 1770-1815*. Banco de la República, 1993. Págs. 31-32. Dice que el pacto existente entre la Corona y los criollos "fue violado por los reformadores Borbones, quienes aumentaron el control y deslegitimaron la diferencia criolla frente a las castas, creyendo fortalecer con ello la dependencia. Poco a poco el período anterior a Carlos III fue considerado como una edad de oro".

las órdenes religiosas se les vetó la admisión de nuevos noviciados por un período de diez años y se les impidió participar en la redacción testamentaria; en 1767 fue expulsada de América la Compañía de Jesús; entre 1769 y 1775 no se realizaron concilios diocesanos en las colonias; finalmente, en 1798 se inició la desamortización de los bienes de la Iglesia en España.

A su vez, las fuerzas militares tuvieron especial atención en América. Se organizaron las milicias en 1760 y se amplió el concepto de regimiento compuesto por criollos y españoles, pardos y mestizos. Esta medida obedeció a la imposibilidad de traer a las colonias guarniciones españolas y a la necesidad de defensa que requerían los territorios americanos. Se crearon, entonces, dichas milicias con el apoyo de pequeñas compañías enviadas desde España: "*en vista del peligro creciente que corría el Imperio de ultramar, se proclamó con todo énfasis el principio fundamental de que todos los súbditos libres de América tenían obligaciones militares.*"⁶

Esta obligatoriedad militar suscitó en ocasiones rechazo, evasiones, deserciones y hasta revueltas al interior de los reclutados, pese al otorgamiento del fuero especial que consistía básicamente en el juzgamiento por la entidad militar y no por las autoridades civiles u ordinarias; este privilegio era vitalicio después de la baja. Tanto el fuero como la función militar implicaban un reconocimiento social y daban a los mestizos y pardos garantías e inmunidades similares a las que disfrutaban los soldados españoles y los criollos. La milicia se convirtió, así, en un canal de movilidad social y de adiestramiento castrense para los sectores libres más pobres.

Después de enfrentar las instituciones que disputaban el poder de la Corona y fortalecer su aparato armado, los Borbones encaminaron sus aspiraciones reformistas a reorganizar

⁶ Richard Konetzke. *América Latina. II. La Época Colonial*. Siglo XXI Editores, 1989. Pág. 148.

todo el aparato administrativo del virreinato para lo cual constituyeron una fuerza burocrática profesional. Tal reestructuración afectó desde los funcionarios más altos a los más bajos del antiguo régimen de los Habsburgos y generó tensiones y obstáculos por el rechazo de algunos grupos del régimen anterior, fundamentalmente entre los criollos, cuyas funciones y posición fueron cuestionadas por la disposición metropolitana que imponía la exclusividad de los españoles en los cargos públicos.

En ese orden de ideas, los reformadores montaron el sistema de intendencias como jurisdicción político-administrativa, frente al cual estarían los intendentes o gobernadores generales. El cargo de regente se creó en 1776, y su fin primordial fue quitarle poder al virrey. Éste, entonces, se limitaría a ejercer la autoridad en lo político y militar, mientras el regente se ocuparía de la aplicación de justicia y el superintendente de la Real Hacienda. Con ello se buscaba desligar la Hacienda y hacerla independiente del virrey pues las instituciones ejes eran el virrey y la audiencia, que poseían altísimos poderes y, por tanto, los reformadores consideraban como peligrosas por la concentración de autoridad.

Pero no todo resultó ser nítido y productivo para la metrópoli, a pesar de los nuevos nexos de dependencia logrados con la reubicación de funciones y poderes en hombres formados administrativamente y adeptos a la Corona. Al cuerpo burocrático heredado de los Habsburgos, se le despojó de poder e inmunidad personal por considerarlo no confiable íntegramente, igual que al clero.⁷ Sin embargo, esos cambios favorecieron a otros grupos que, a su vez, adquirieron dimensiones corporativas, como ocurrió con los mineros. Esto se explica si se tiene en cuenta que los Borbones buscaban ampliar la

⁷ Esta corporación fue investida de "fueros" y "privilegios" desde el período de la Conquista y por los Habsburgos especialmente. Sobre el particular véase los trabajos realizados por Germán Colmenares sobre los Jesuitas en la Nueva Granada, y por Brian Hamnett para el Perú.

dependencia de la colonia y extraer de ella más beneficios económicos; para lograrlo, estaban el oro y los metales preciosos.

Por esta razón, el principal objetivo de las transformaciones económicas fue mejorar y ampliar la extracción de metales preciosos y materias primas, de tal suerte que sustentara en la península el desarrollo agrícola y manufacturero. Hubo, pues, una mejora técnica e incentivos para los mineros. A mediados del siglo XVIII se acudió a la contratación de expertos alemanes para organizar grupos de mineralogistas y metalúrgicos que visitaran Nueva España, Nueva Granada y Perú con el propósito de introducir cambios técnicos y formar a los mineros. Se dictaron las "Ordenanzas de Minería" para que rigieran en los territorios antes mencionados, las que se constituyeron en preocupación central de visitadores, gobernadores y virreyes.

Desde el punto de vista fiscal, la revisión de las rentas y la reorganización de todo el ramo de hacienda fueron de gran importancia en las Reformas Borbónicas. Se reorganizó el Tribunal de Cuentas, se efectuó un mejor control sobre los impuestos y se mejoró el sistema de recolección de éstos. En la mayoría de los casos la subasta y el remate público de arrendamiento se suspendieron progresivamente y dieron paso a los monopolios estatales con un cuerpo de funcionarios a sueldo para estas funciones. Las pulperías, que de tiempo atrás se habían mandado instituir, hicieron efectivo el cobro de la alcabala sobre varios artículos antes no gravados; se incrementaron los ingresos reales gracias a la administración directa, por parte del Estado, de estancos y monopolios como el del tabaco y del aguardiente; de los dos, el primero fue el más lucrativo para la Corona.⁸

⁸ C. H. Haring. *El imperio Hispánico en América*. Ediciones Peuser. Buenos Aires, 1958. También J.M. Ots Capdequí. *El Estado Español en las Indias*. Fondo de Cultura Económica. México, 1993.

Todas estas medidas afianzaron los lazos de dependencia. Aquí se hizo patente la contradicción vivida en España frente a los ideales de libre comercio y el mantenimiento del monopolio, ya que para el territorio americano instauraron una mayor expoliación de sus recursos y un freno a los incipientes desarrollos de las economías locales y regionales. Las colonias tenían el papel de aumentar e intensificar la producción de metales preciosos y materias primas siempre y cuando no compitieran con las producidas en la metrópoli y, por otra parte, de ser el mercado donde se consumieran las manufacturas peninsulares.

Este último aspecto fue el talón de Aquiles de las reformas borbónicas, pues las manufacturas eran casi inexistentes en España. Mientras se patrocinaron actividades coloniales para incrementar la riqueza metropolitana se obstaculizó y combatió todo aquello que desde las colonias compitiera y atentara contra la metrópoli. De un lado fortalecieron la financiación de la metrópoli y, de otro, acentuaron la dependencia en las colonias.⁹ Esta situación abrió una coyuntura de conflictos sociales que desestabilizó la sociedad colonial y la aplicación de las reformas.

En el fondo, las rebeliones revelan una tensión social y racial profundamente arraigada, conflictos e inestabilidad, que permanecieron latentes durante el siglo XVIII, explotando súbitamente cuando la presión tributaria y los agravios unieron a diversos grupos sociales en una alianza contra la administración dando a los sectores más bajos la oportunidad de sublevarse.

⁹ John Lynch. Op. Cit. El autor plantea que había una dependencia recíproca en tanto España dependía del oro y las materias primas de América y ésta de la manufactura de la península.

*Aun cuando no eran verdaderas revoluciones sociales,
exponían conflictos sociales velados.*¹⁰

En síntesis, la política reformista de los Borbón tuvo como propósitos: intensificar el comercio y la manufactura de la península; en los territorios de ultramar hacia la metrópoli, incrementar la producción minera y fomentar la producción de nuevas materias primas en América; reorganizar el fisco para un mayor y eficaz recaudo de impuestos, tributos y regalías para la Corona; elevar los niveles de control metropolitano sobre la estructura política y social de las colonias,¹¹ siempre partiendo de tener como premisa el interés ibérico.

Finalmente, parece importante destacar un personaje concreto en el cual se expresaban las contradicciones que encerraban las Reformas Borbónicas en el sentido de los intereses metropolitanos y la realidad colonial. Se puede observar tal contradicción en la respuesta que obtuvieron las colonias frente a la aplicación de las medidas reformistas. Es necesario resaltar que a este intento modernizante en la centralización estatal, de

¹⁰ *Ibid.*, Pág. 41. Para los impactos y protestas coloniales antifiscales, véase, entre otros, a: Juan Friede. *Rebelión Comunera de 1781*. Documentos Tomo I y II, Colcultura, 1981. Inés Pinto Escobar. *La inestabilidad social. Los comuneros*. En: Historia de Colombia, tomo 3. Salvat, 1990. Jhon Leddy Phelan. *El Pueblo y el Rey. La Revolución Comunera en Colombia. 1781*. Carlos Valencia Editores, 1980. Jaime Jaramillo U. *Mestizaje y diferenciación social en el Nuevo Reino de Granada en la segunda mitad del siglo XVIII*. Universidad Nacional, Imprenta Nacional, 1967. Roberto M. Tiznes, *J. Caballero y Góngora y los Comuneros*. ICCH, 1984. H.J. Konig. *En el camino hacia la nación*. Banco de la República, 1994. Margarita Garrido. *Reclamos y Representaciones 1770-1815*. Banco de la República, 1993. Anthony McFarlane. *Colombia antes de la independencia*. Banco de la República, 1997 y a Manuel Lucena Salmoral. *El memorial de Don Salvador Plata. Los comuneros y los movimientos antireformistas*. Colcultura, 1982.

¹¹ Jaime Jaramillo U y Germán Colmenares. *Estado, administración y vida política en la sociedad colonial*. En: Manual de Historia de Colombia. Procultura. Bogotá. 1984. Tomo I. Págs. 349 a 414. Al respecto plantean que para la Nueva Granada no existe un estudio especializado sobre los resultados durante este período de la política borbónica. Algunos aspectos han sido estudiados por Ots Capdequi en *Instrucciones de gobierno del Nuevo Reino de Granada en el siglo XVIII* y Luis Ospina Vásquez en *Industria y Proteccionismo*.

unidad administrativa y mecanismos de control, correspondió la creación de un nuevo cuerpo de funcionarios, quienes asumieron desde su formación ilustrada y las realidades coloniales la conducción y aplicación de las reformas.

Hablamos de Francisco Silvestre, quien ocupó importantes cargos en la administración, en dos oportunidades fue gobernador de la Provincia de Antioquia y llegó a tener un extenso conocimiento de esta. A través de él se puede apreciar parcialmente lo contradictorio que fueron las Reformas Borbónicas en su concepción y el ambiente propicio que éstas generaron para que se expresaran las objeciones al ya decadente sistema colonial.

Silvestre propuso, que el cultivo del tabaco se permitiese libremente en la Provincia de Antioquia, ya que traería mayores beneficios para las rentas de esta y de la Corona, a pesar de que en ese momento la aplicación de las reformas se centraba en las transformaciones fiscales y en el estancamiento centralizado por el Estado del aguardiente y del tabaco. Él opinaba que:

Si se permitiesen las siembras de él en esta Provincia, no obstante de que subsistiese estancado, serviría para fomentar la Provincia, quedando en ella el importe de los principales y costos de su conducción hasta ella, o, si imponiéndose en cada arroba el derecho equivalente, que debiera pagar el cosechero, quedase libre el comercio, extendiéndose este arbitrio a las demás partes del Reyno.¹²

Con ello cuestionaba los criterios sobre los que se montaba el estanco del tabaco y argumentaba que sería de mayor beneficio si cada provincia produjera obligatoriamente

¹² Francisco Silvestre. *Relación de la provincia de Antioquia*. Transcripción de D.J. Robinson. Págs. 126-127.

lo que consumía y no sólo importara lo que no producía. El equilibrio del comercio se lograba, entonces, con base en la oferta y demanda entre las provincias. Silvestre planteaba críticamente una propuesta alterna a la instauración de los monopolios por no contemplar éstos los intereses internos de las Provincias y sí un mayor beneficio para la Real Hacienda; asumía el estanco como las cadenas opresivas del comercio activo y pasivo de la propiedad y señalaba que *"no es otra cosa, que un monopolio o usura que reduce a una sola mano la venta o expendio de un fruto o artefacto, o hablando propiamente, una recatonería"*¹³

Los alzamientos sociales que conoció fueron en su mayoría contra la prohibición de la siembra del tabaco y el cobro de nuevos impuestos. Por su experiencia, declaró que los estancos, en el aspecto "moral" y en el político, debían prohibirse por los desórdenes que generaban, por cargar de odio la contribución y por no permitir un flujo armonioso entre la producción de recursos y el consumo de éstos.

Pero no sólo se pronunció sobre el rechazo al estanco particular como podría pensarse. Silvestre se encargó de aclarar que el Rey o la Real Hacienda tenían el derecho a monopolizar productos en el estanco, pero que el consumidor también lo tenía, como hombre libre, a comprar donde mejor precio le ofrecieran, donde mayor calidad le brindaran y los monopolios, que eran "especie odiosa", obstaculizaban esas dos obligaciones mutuas.

Nada es más perjudicial que cobrarse la contribución de los Pueblos para sostener las cargas del Estado por muchos ramos, y nombres aunque algunos les tengan por mejor. Pero que cada uno aumente partidas, cuidados, empleados, y trampas, que hacen complicada su

¹³ Ibíd. Pág. 357.

*administración, más costosa y expuesta a fraudes, y contrabandos. Para esta causa, y otras muchas la contribución debe ser sencilla, de pocas cosas, segura, de fácil cobro, y que contribuyan todos con respecto a sus facilidades; por que es el modo de que sea igual, y de que no grave más al Pobre que al rico.*¹⁴

Su testimonio muestra que se dirigía hacia la concepción de algunos de los elementos constitutivos de los Estados modernos y la economía capitalista. Para él, conformar y fortalecer el incipiente mercado interno era una de las preocupaciones más importantes. Al respecto dijo que una máxima fundamental, y quizás la política más sana, sería el facilitar la correspondencia y el tráfico comercial tanto al interior como al exterior del territorio, ya que *"son más los concurrentes, y este concurso causa lo más barato, el mayor consumo y todo, que la facilidad común provoca a lujo y excita la emulación para buscar arbitrios de subsistir con la industria y el trabajo."*¹⁵

Consecuente con su pensamiento, Silvestre se preocupó por proponer un plan de desarrollo que involucrara la utilización de los ríos navegables o la ejecución de obras para los que no lo fueran; la construcción de caminos y el control a los monopolios para facilitar el comercio. Partió de esta concepción e hizo un recuento de los ríos más importantes para la comunicación al interior de la provincia de Antioquia y los que, a su vez, proporcionarían ventajas en las comunicaciones con Cartagena, Nuevo Reino de Granada, Chocó y Popayán. Su interés no sólo tuvo en cuenta el desarrollo interno de Antioquia, sino que se ocupó en señalar que cualquier comunicación con otras provincias también beneficiaría a éstas.

¹⁴ Francisco Silvestre. *Descripción del Reyno de Santa Fe de Bogotá*, 1789. Reproducida por la Universidad Nacional. Bogotá, 1988.

¹⁵ Francisco Silvestre. *Relación de la Provincia de Antioquia*. Op. Cit. Págs. 126-127.

Al mismo tiempo, indicó que, tanto para los proyectos de hacer navegables los ríos como para la construcción de caminos, se tenía el problema de la falta de dineros y propuso que semejante a lo que se hacía en España con la renta de correos -que estaba destinada para el arreglo de caminos y obras públicas-, se cobrara un impuesto portuario a las mercancías que se introducían al reino, lo que a mediano plazo permitiría grandes inversiones en infraestructura vial. Además, defendió la intervención estatal y la inversión privada, combinadas hacia el bien común para solucionar la carencia de cuenta de propios y la imposibilidad de la financiación central a los proyectos de infraestructura, en una perspectiva que retribuyera en bienestar común.

Consideró, así mismo, que la realización y ejecución de estos proyectos serían las puertas para la prosperidad de la Provincia, lo que necesariamente representaría un aumento poblacional por lo atractivo de su situación económica, en tanto que con géneros y herramientas más baratas, con la posible exportación de algunos productos y la importación de otros, se incrementaría la fuerza de trabajo para la labor de minas y la agricultura, se lograría un trato con el exterior que posibilitara mayores noticias y conocimientos de cosas útiles y necesariamente conllevaría a un aumento de la Real Hacienda y la riqueza en general.