

CONTROL Y DESORDEN EN SANTA FE DE BOGOTÁ (NUEVA GRANADA). En torno a las reformas urbanas de finales del siglo XVIII¹

Pilar López Bejarano

RESUMEN: *El presente artículo considera ciertos aspectos de las Reformas urbanas iniciadas a mediados del siglo XVIII en la ciudad de Santa Fe de Bogotá. Entre la voluntad imperial de un control particular (de la población y de la administración local) y el recurrente discurso sobre un desorden intrínseco y generalizado, nuestro interés reside en observar ciertos procesos sociales que acompañan dichos cambios en la normatividad urbana. Afirmaremos, que, más allá de la novedad que cada disposición reformista podía representar en sí y por separado, un aspecto significativo fue la simultaneidad e interdependencia de dichos controles, así como la forma en la que fueron aplicados en la ciudad. Igualmente mostraremos que el movimiento generado, independientemente del desarrollo frustrado de muchas de las medidas programadas, dejó la experiencia de nuevas formas de gobernar y de ser gobernados.*

Palabras clave: *Reformas borbónicas, siglo XVIII, procesos urbanos, prácticas sociales, Santa Fe de Bogotá, Nueva Granada.*

El nombre de *Reformas del siglo XVIII* y más concretamente aquel de *Reformas borbónicas*² designa una serie de transformaciones en diferentes campos (el económico, político, social, militar, urbano, cultural, etc.) llevadas a cabo en el

1. Las ideas generales de este artículo han sido tratadas y desarrolladas en un trabajo más extenso: «*Hommes fainéants et indolents, femmes dissolues... Paresse et travail à Santa Fe de Bogota (Nouvelle-Grenade) XVIII^e siècle*», tesis doctoral en Historia y Civilización, EHESS-París, junio de 2007.

2. Ruggiero Romano ha diferenciado el uso de estas dos expresiones que comúnmente se usan como términos equivalentes en la historiografía latinoamericana: el nombre de «Reformas

conjunto geopolítico que formaba la monarquía hispánica. Este movimiento reformador involucró diversos contextos geográficos y culturales que, en sus irreducibles singularidades, guardaban el vínculo de interactuar dentro de una administración común, estructurada bajo la autoridad soberana de un Monarca. Las directivas reformadoras llegaron a todos estos territorios, llenando de contenidos particulares aquello que designamos bajo un sólo nombre: las Reformas borbónicas. Nuestra reflexión tratará de una de estas experiencias locales de reforma, a saber, las reformas urbanas de la segunda mitad del siglo XVIII, en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, capital del virreinato de la Nueva Granada.

En la Nueva Granada, el proceso reformador, en su conjunto y en sus diferentes aspectos, ha sido reiteradamente estudiado o referenciado en diversos trabajos de historia política, económica, jurídica, social, cultural, militar, eclesiástica, etc.³ Es indudable que nuestro estudio encuentra su lugar natural en el camino que dichos trabajos han trazado. Sin embargo dar referencia de un conjunto tan amplio, en pocas líneas y con cierta seriedad, es prácticamente imposible. Aquí nos limitaremos a subrayar una perspectiva que, a pesar de la diversidad, reúne buena parte de ellos. Haciendo un importante esfuerzo de abstracción es posible distinguir dos orientaciones recurrentes en los estudios de este proceso: de

Borbónicas» –dice– pone el acento en las acciones realizadas durante el gobierno de Carlos III, en el rol preponderante de este Rey y sus ministros. Por su lado, la designación más general de “Reformas del siglo XVIII” ampliaría el marco a un proceso iniciado antes de Carlos III y que continúa después de él. En efecto, características centrales del proceso reformador, tales como los esfuerzos destinados a un crecimiento económico y a un control más eficaz de la recaudación fiscal, se pusieron en ruta antes de la llegada de Carlos III (Romano R., *Mecanismos y elementos del sistema económico colonial americano, siglos XVI-XVIII*, México, 2004). En la Nueva Granada, por ejemplo, la transformación política de Audiencia en Virreinato (1717-39) constituye ya un paso en esta dirección y marcaría el inicio de este proceso reformador.

3. Ver por ejemplo: McFarlane, A., *Colombia antes de la independencia, economía, sociedad y política bajo el dominio Borbón*. Bogotá, 1996. y “El comercio del virreinato de la Nueva Granada. Conflictos de la política económica de los Borbones, 1783-1789”. *ACHSC* 6-7 (1972) pp. 1-30.; Kueth, A., *Reforma militar y sociedad en la Nueva Granada, 1773-1808*; Silva, R., *La ilustración en el virreinato de la Nueva Granada*. Medellín, 2005 y *Los Ilustrados de Nueva Granada (1760 – 1808)*. Medellín, 2002. Bogotá, 1993; Laviña, J. “Ilustración y Reacción en la Nueva Granada”, *ACHSC* 16-17(1989), pp. 79-93; Jaramillo, J. *Ensayos de Historia Social: La sociedad neogranadina*, (2t), Bogotá, 1994; Nieto Arteta, L., *Economía y Cultura en la Historia de Colombia*, Bogotá, 1996 [1re éd. 1941]; Múnera, A., *El fracaso de la Nación, región, clase y raza en el Caribe colombiano (1717-1810)*. Bogotá, 1998; Ocampo, J. *Historia Económica de Colombia*. Bogotá, 1987; McGreevey, W., *Tierra y Trabajo en Nueva Granada 1760-1845*. California, 1968; González, M., “La política económica virreinal en el Nuevo Reino de Granada: 1750-1810”, *ACHSC* 11, Bogotá. 1983; Gómez, T., *Aspects socioéconomiques et culturels de la politique éclairée en Nouvelle Grenade: 1760-1800*, Lille, 1991; Herrera, M. *Poder Local, Población y Ordenamiento Territorial en la Nueva Granada –Siglo XVIII–*. Bogotá, 1996; Ruiz Martínez, E., “Bibliotecas Neogranadinas durante la Ilustración”, *Senderos* 5 (1993), pp. 587-612; Ramírez, M. “La asistencia social y la beneficencia en Santafé de Bogotá”, *Credencial Historia* 129, (2000); Vargas Lesmes, J.; Vera Pardo, G., “Formas asistenciales y de beneficencia en Santa Fe. Hospitales, expósitos y hospicios”, *Vargas Lesmes. La Sociedad de Santa Fe Colonial*. Bogotá, 1990, pp. 259-299.

un lado aquella que afirma el fracaso de las reformas y del otro, la que considera el éxito de su implantación. Cuando se trata de economía y de política el fracaso parece inminente, mientras que cuando se trata de cultura, de ideas, el proceso aparece como ejemplo de Ilustración y de “modernidad”⁴. En esta disyuntiva, llamamos la atención sobre lo que guardan en común las dos tendencias, a saber, el evaluar los procesos sociales concluyendo fracasos o éxitos, atendiendo particularmente a los resultados y esgrimiendo pruebas en uno u en otro sentido o incluso encontrando términos medios que puedan incluirlos ambos.

El camino que escogimos es otro, queremos observar las prácticas y situarnos allí donde los resultados no son el resumen ni la esencia del proceso, ni siquiera su reflejo sino sólo un aspecto entre otros⁵. Nuestra visión de los cambios experimentados en la dinámica de la ciudad considera evoluciones que incluyen, como parte constitutiva, los pequeños pasos, los atajos, los tropiezos, zigzagueos y desvíos... Experiencias sociales cambiantes y complejas. Dinámicas sociales que la más frustrada de las reformas no deja de contemplar o que la más exitosa de ellas no presenta sin contratiempos. Procesos que no pueden ser reducidos a una evaluación en términos de resultados. Tal es nuestro punto de partida, sobre él volveremos a lo largo de este artículo.

I. Un proceso de reorganización

Más allá de las diferentes visiones que puedan darse sobre las Reformas del siglo XVIII, los documentos de la época y estos estudios existentes coinciden en ciertos rasgos generales que enmarcan los diversos procesos de reorganización estatal. Veamos brevemente algunos de ellos.

Es bien sabido que, a partir de la mitad del siglo XVIII, la necesidad de instaurar entre España y sus colonias una unidad centralizada y económicamente complementaria, implicó directamente los territorios americanos en la empresa imperial; la importancia económica y estratégica de América era incuestiona-

4. No resulta pertinente citar trabajos que den ejemplos de una u otra orientación, pues la división más bien didáctica, entre el éxito y el fracaso, busca solamente ubicar la perspectiva propuesta y no caracterizar otros estudios. Esto no quiere decir que dichas perspectivas no sean reconocibles en muchos de ellos, solo que raramente se encuentran “en estado puro”, articulándose por lo general con otras perspectivas y/o conclusiones.

5. Considerar que esta perspectiva es otra no quiere decir que creamos en su novedad –ni teórica ni historiográfica–. En nuestro caso la referencia teórica que nos orientó en esta dirección de análisis tiene más de 30 años (Norbert Elias, *Du temps*, Paris, Fayard, 1996, p. 49 [1ra edición 1974]) En cuanto a la historiografía podemos citar, por ejemplo, un trabajo temática, temporal y geográficamente vecino al nuestro, el de T Herzog sobre la ciudad de Quito: “Las Reformas Borbónicas a escala humana: la extinción y el restablecimiento de la Audiencia de Quito (1718-1722)”, *E.I.A.L.*, 7(2) (1996): 133-145. Y, de manera especial, el ya clásico estudio de J. Phelan sobre la rebelión de los Comuneros (1781) en la Nueva Granada (El Pueblo y el Rey: revolución comunera en Colombia 1781. Bogotá, 1980).

ble, baste recordar que el tesoro americano representaba un cuarto de las rentas ordinarias de la Corona. Una parte considerable de este proceso se realizó durante el reinado de Carlos III quien con sus ilustrados ministros emprendió medidas concretas y sistemáticas en aras de un objetivo central: aumentar el poder real y las finanzas del imperio. Así fue como la búsqueda de un mejor resultado del sistema fiscal se volvió esencial tanto en España como en América, lo que trajo consigo una significativa reconfiguración de la administración real que no solo puso en juego nuevos actores sino que afectó, al mismo tiempo, los principios tradicionales de su funcionamiento⁶.

Dentro de la reorganización administrativa, la creación de intendencias constituyó una de las medidas angulares del programa reformador. La misión principal de los nuevos intendentes consistió en asegurar, a nivel local, los deberes tocantes a la administración de justicia, la hacienda y la guerra, defender los intereses de la Corona y asegurar la efectiva aplicación de las reformas programadas. El modelo, tomado de la experiencia francesa⁷, se había implantado en la península antes de extenderse paulatinamente al continente americano⁸. La estrategia de las Intendencias cristalizó en América transformaciones en los equilibrios de fuerza: la balanza se inclinó del lado de los intereses metropolitanos y reales, en detrimento de equilibrios y acuerdos que, con cierto grado de independencia de la metrópoli, habían sido hasta entonces la manera habitual de ejercicio del poder. A la política tradicional de negociación, de diversidad y de un determinado consenso entre los distintos círculos de intereses de los virreinos y las Audiencias se le imponen las disposiciones únicas, generales y centralizadas, aplicadas mediante órdenes precisas, exigiendo una obediencia total. La nueva consigna del Gobierno Borbón puede resumirse, según el historiador J. Lynch, en “crecientes exigencias fiscales y menos concesiones políticas”⁹.

Las nuevas posiciones relativas (tanto de las regiones en función de la metrópolis, como aquella de los individuos dentro de las Audiencias americanas) van a dibujar, si no un cambio completo, al menos una redefinición bien significativa. Un estudio de Marco A. Burkholder y D.S. Chandler, muestra en cifras que a partir de la mitad del siglo XVIII, la toma de control peninsular es palpable; aunque no se cambió a los todos los funcionarios, las proporciones variaron

6. Lynch, J., *La España del siglo XVIII*, Barcelona, 1991. Concretamente sobre Carlos III ver también: Chastagnaret, G. y Dufour, G. (éd.), *Le règne de Charles III, le despotisme éclairé en Espagne*. Paris, CNRS, 1994; Luis Navarro García: *Hispanoamérica en el siglo XVIII*, Sevilla, 1992 y “Carlos III y América”. *La América española en la época de Carlos III*, Sevilla, 1986.

7. Alexandre de Tocqueville dedica varias páginas a la figura del intendente en su libro *L'ancien Régime et la Révolution*, [1^{ère} éd. 1856], Paris, 1988.

8. La primera experiencia Americana de Intendentes se realizó en Cuba en 1765. Ver: Möerner, M. *La reorganización Imperial en Hispanoamérica, 1760-1810*. Bogotá, 1979; Lynch, J., *Spanish colonial administration, 1782-1810, the intendant system in the Viceroyalty of the Río de la Plata*. London, 1958.

9. Lynch, *La España...* p. 308.

considerablemente¹⁰. Si bien la creación de intendencias era más un medio que un objetivo, resultó siendo una de las reformas más sentidas en América: con ellas se crearon nuevos espacios de acción política, nuevos recursos administrativos y de control, que redefinieron las reglas del juego social y político.

Dentro de la estrategia generalizada de las Intendencias, el caso que nos ocupa señala una particularidad. La Audiencia de Santa Fe no recibió un Intendente¹¹. Ante esta divergencia nos preguntamos sobre la incidencia que esto pudo tener en la aplicación del programa Borbón, sabiendo que estos nuevos funcionarios encarnaron en sus funciones la política reformista. Para tener una visión exacta y completa de las consecuencias de esta ausencia, sería necesario hacer un estudio comparativo, para saber hasta qué punto la inexistencia de la figura política del Intendente fue determinante o no. La diferencia parece, sin embargo, menos significativa de lo que se puede creer. En la práctica, el Regente Visitador Gutiérrez de Piñeres, llegado a las Indias con poderes extraordinarios, ejerció la función de Intendente en la Nueva Granada y, después de dicha visita, los virreyes sucesivos garantizaron la continuidad aplicando el plan peninsular de reformas. No se siguió otro camino, sólo se tomó un desvío en relación con las otras Audiencias indianas, donde el sistema de intendencias se instaló de manera permanente.

Esto nos da un primer indicio para pensar que la unidad del plan no se traduce en una unidad de aplicación en todos los casos, ni en todas las regiones; y eso sin hablar de la diversidad de las gestiones locales, de las capacidades concretas de acción y de respuesta de los grupos o de los individuos que encarnan, en sus acciones, la realidad del proceso reformador.

Lo que estaba y lo que llega: las Reformas en la dinámica de la ciudad

Santa Fe de Bogotá fue una de las capitales del vasto y heterogéneo conjunto que conformó el Imperio Español. Fundada en 1538 donde nacen los Andes, Santa Fe era en el siglo XVIII la ciudad más importante de la región y sede de las autoridades coloniales. Con una vocación económica fundamentalmente local y poco desarrollada, el comercio, el artesanado y los servicios constituían las actividades más comunes de sus habitantes. En relación a su tamaño si la comparamos a otras capitales de la América Hispana, era una ciudad media, más bien pequeña (18 000 habitantes en 1793)¹².

10. Burkholder; Chandler. De la Impotencia a la autoridad, La corona española y las audiencias en América, 1687-1808. México, 1984, pp. 119-120. Concretamente sobre la Nueva Granada ver: Phelan, J., "El auge y la caída de los criollos en la Audiencia de la Nueva Granada 1700-1781", Boletín de Historia y Antigüedades 49 (1972), pp. 597-618.

11. En el contexto Americano la Audiencias de Santa Fe y Manila son las únicas que no recibieron Intendentes, sobre este tema ver Burkholder; Chandler, De la Impotencia a la autoridad..., p. 119-120.

12. Recordamos que en la misma época México contaba con 113 000 habitantes, mientras que ciudades como Lima, La Habana, Santiago de Chile, Caracas o Puebla de los Ángeles (México)

En la documentación que se conserva sobre la ciudad en el siglo XVIII, el “problema” de la población aparece como capital: su orden o desorden, sus capacidades, su importancia para el crecimiento económico, etc. Dos coyunturas mayores enmarcaban dichas inquietudes: por un lado, el crecimiento demográfico experimentado en la provincia a lo largo del siglo XVIII, acompañado del fenómeno de concentración de la población en pueblos y ciudades. Por otro, el hecho de que en un contexto económico básicamente agrario, con un débil –por no decir inexistente– desarrollo técnico, la energía humana, es decir la capacidad de trabajo, resultaba un recurso económico ineludible¹³.

En Santa Fe el proceso de crecimiento urbano y el de mestizaje se superponen. Diferentes censos de finales del siglo XVIII¹⁴ muestran que el crecimiento de la ciudad tuvo lugar fundamentalmente en población mestiza y básicamente en dos barrios populares: Las Nieves, hacia el norte y Santa Bárbara hacia el sur. El primero agrupaba en 1800 el 30% de los habitantes de la ciudad, con la más fuerte densidad de población, 154.4 hab/mz. En ellos se concentraban la mayoría de los trabajadores de la ciudad.

Las Reformas urbanas llegaron a la ciudad en medio de un proceso de cambio tanto cuantitativo como cualitativo y ellas mismas se integraron al generalizado aire de renovación que se iba acelerando a medida que avanzaba el siglo. Pero toda nueva situación depende no sólo de las circunstancias del momento sino, también, de las condiciones que la preceden. En este sentido nos parece necesario empezar por trazar algunos aspectos de la continuidad en la que dichas Reformas se inscriben.

Examinemos el caso de la formación de uno de los barrios que señalábamos como epicentros del crecimiento de la ciudad, Las Nieves. Si trazamos las grandes líneas de su evolución comprenderemos un poco mejor lo que se pone en juego a finales del siglo XVIII con las medidas de orden y control urbano que trae consigo el proceso reformador.

Hasta principios del siglo XVIII, la forma de conseguir la mano de obra necesaria para la economía, los trabajos públicos y las tareas de servicio en la ciudad, dependía, en buena parte, de la Mita Urbana y de la Encomienda¹⁵. Ambas

oscilaban alrededor de los 50 000 habitantes. Enseguida, acercando los 25 000 habitantes, se encontraban Mérida, Quito, Buenos Aires, Guatemala, Potosí, Cuzco, La Paz y en la parte inferior de este grupo Santa Fe de Bogotá. Cf: Sánchez-Albornoz, N., *La población de América Latina: desde los tiempos precolombinos al año 2000*. Madrid, 1973, p. 150; Vargas, J., “Santa Fe a la luz de sus padrones (1778-1806)”. *La sociedad de Santa Fe Colonial*. Bogotá, 1990, pp. 11-45).

13. Herrera Ángel M., *Poder Local...*; Romano, R., *Mecanismos...*, p. 75.

14. Censo de 1796 referenciado por Vargas (*Santafé a la luz de los padrones...*) y censo de 1800 publicado en *Correo Curioso de Santafé de Bogota*, # 5 y 6, marzo de 1801. (ed. facsimilar) Bogotá, 1993.

15. La Encomienda Indiana es definida por Solórzano y Pereira como «un derecho concedido a merced y voluntad del Rey a personas meritorias en las Indias para usufructuar los tributos

instituciones habían asegurado, durante casi dos siglos, la presencia de trabajadores indios en la ciudad, como parte del trabajo obligatorio que estos debían, en su posición de tributarios.

En un movimiento continuo de población, muchos de ellos se fueron quedando en la ciudad. Se instalaron en las periferias, con o sin su parentela; en algunos casos aprendieron nuevos oficios y en otros, se emplearon en los mismos que ejercían en el trabajo obligatorio que los trajo a la ciudad¹⁶. Hombres y mujeres, traídos a la fuerza o huyendo de sus pueblos para escapar al tributo, se fueron convirtiendo, poco a poco, en trabajadores ladinos urbanos, en mestizos.

En la formación del barrio Las Nieves, este proceso de integración y de transformación de una población es perceptible en los registros de los libros parroquiales del siglo XVII. Observamos que en los bautismos registrados a principios del siglo aparece frecuentemente la mención "indio" y donde no aparece se encuentra otra característica que los distingue: la ausencia de apellido, padres e hijos son registrados simplemente con un nombre. Siguiendo los mismos registros, hacia finales del mismo siglo, la situación es claramente distinta, la mención "indio" es menos frecuente y se registran casi siempre los apellidos¹⁷. Estos indicios nos permiten pensar que, en el espacio de un siglo, el barrio se transformó de "indio" a "mestizo"¹⁸.

de los indios que les fueran asignados, con el cargo de ocuparse del bien espiritual y temporal de los dichos indios» (Política Indiana L.III, cap. 3 p. 179). Por su lado, la Mita, forma de trabajo obligatorio de origen prehispánico, se había articulado a la encomienda y consistía en periodos de trabajo obligatorio asignados a la población masculina india entre 18 y 50 años. Aunque obligatorio, el trabajo mitayo daba derecho al pago de un salario. Según las necesidades económicas de las diferentes regiones se la llamaba Mita agraria, Mita minera, Mita urbana o Mita industrial. (Eugenio Martínez, M. Tributo y trabajo del indio en Nueva Granada: de Jiménez de Quesada a Sande. Sevilla, 1977, p. 482 et ss.). En el siglo XVIII las dos Instituciones estaban en claro declive. La última referencia de población mitaya en los trabajos públicos de la ciudad es de 1707 (AGN, Miscelánea t. 79, f. 198-200). Sobre la Encomienda ver Molinos, M.T., La Encomienda en el Nuevo Reino de Granada durante el XVIII siglo. Sevilla, 1976.

16. Sobre el trabajo de los indios en la ciudad de Santa Fe durante los siglos XVI^o et XVII^o ver: Zambrano M., *Laborers, Rogues and lovers: Encounters with Indigenous Subjects through Jural Webs and Writing in colonial Santa Fe de Bogotá*, Tesis, Illinois University, 1997 (en especial el segundo y el quinto capítulo); Vargas, J. "La Mita Urbana, trabajo y oficios en Santafé" y con Marta Zambrano "La población indígena de Santafé". La sociedad... Bogotá, 1990; Villamarin J., *Encomenderos and Indians in the formation of colonial society in the Sabana de Bogotá*. Brandeis University, 1975 y "El trabajo indígena, su papel en la organización social y política prehispánica y colonial". Carmagnani, Chavez, Romano, *Para una historia de América III. Los nudos*. México, Eugenio Martínez, M., Tributo y trabajo del indio en Nueva Granada: de Jiménez de Quesada a Sande. Sevilla, 1977; Gómez, T. "Vida Cotidiana en Tunja y Santafé". La Ville en Amérique Espagnole Colonial. Paris, 1984.

17. Libros de bautismo, Parroquia Las Nieves (Bogotá), años 1620, 1673, 1683.

18. Sobre la complejidad social de esta transformación ver: Wachtel, N. *Le retour des ancêtres. Les indiens Urus de Bolivia, XX-XVI siècle*. Paris, 1990; Poloni-Simard, J. *La mosaïque indienne. Mobilité, stratification social et métissage dans le corregimiento de Cuenca, XVI-XVIII siècle*. Paris 2000; Garavaglia, J. C., *Mercado interno y economía colonial*. México, 1984.

La transformación demográfica también trae consigo la aparición y el desarrollo de maneras locales (mestizas) de trabajar¹⁹. La práctica secular del trabajo obligatorio, como forma privilegiada para obtener la mano de obra, determinaba que los derechos y las obligaciones de los trabajadores y de sus patronos no se basaran en la negociación o, en el caso de los artesanos, en la pertenencia a un gremio que les permitiera el ejercicio de un oficio, (como era el caso para algunos sectores en las ciudades europeas) sino, por el contrario, sobre la obligación “natural” de una parte de la población, establecida por la ley y administrada por las autoridades reales. La ausencia de una organización propia a los oficios se relacionaba también con las características mismas de la Mita urbana. El trabajo mitayo era, por definición, inestable y cambiante, las cuotas de los pueblos de indios de la provincia se renovaba cada dos meses. Esta dinámica limitó los procesos de agremiación, podemos decir incluso que el trabajo asignado por cuotas y de manera rotatoria iba en contra de alianzas duraderas. Es el caso, por ejemplo, de una buena parte de los oficios relacionados a la construcción, articulados desde su inicio a la Mita urbana. Lo mismo ocurre con los aspectos menos técnicos del conjunto de las actividades artesanales²⁰, en ellas siguen presentes las huellas de las relaciones del trabajo obligatorio a pesar del cambio en el estatuto jurídico de los trabajadores; sin hablar de las distintas y abundantes tareas de servicio donde el límite entre los conciertos, los alquileres de trabajadores “libres” y el trabajo obligatorio de los tributarios, no son tan netos como lo deja entender la reglamentación real.

Al lento proceso de integración de la población india a la vida urbana y su transformación en trabajadores “mestizos”, se suman procesos paralelos de mestizaje a nivel de la provincia que dan como resultado el crecimiento de una población móvil y flotante que aumentó el caudal de la migración hacia la ciudad. En América, como es bien sabido, la pertenencia “socio-racial” limitaba u ofrecía oportunidades sociales²¹, siendo el acceso a la tierra una de las más importantes. En la provincia de Santa Fe, la creciente población de “mestizos” se confrontaba día a día a una dificultad mayor: la mayoría de las tierras de la sabana o bien per-

19. Sobre este tema ver: França E.; Jubho C. (dir.), *O Trabalho Mestiço. Maneiras de Pensar e formas de viver, séculos XVI a XIX*. São Paulo, 2002.

20. Obviamente, no todo el trabajo artesanal de la ciudad está en relación tan directa con las formas institucionales del trabajo obligatorio. La presencia de artesanos ibéricos y europeos se documenta en la ciudad a partir de su fundación. Esta migración inaugura y desarrolla formas de trabajo de acuerdo con los hábitos ibéricos, sin embargo es una migración que en Santa Fe no se renovó significativamente (Triana, H. “Los artesanos en las ciudades neogranadinas”. BCB 1-2 (1967), pp. 327-332). Por lo tanto, las prácticas artesanales que al principio seguían de cerca el modelo europeo, se fueron volviendo “criollas” o “mestizas”, como la población que las realizaba. Dentro de algunos oficios prestigiosos las formas ibéricas se conservaron mejor y en la misma medida constituían pequeñas elites entre los artesanos. Pero estos se encontraban en una situación bastante diferente a la de los trabajadores mestizos del barrio en cuestión.

21. Un desarrollo sobre este tema puede verse en: López-Bejarano, P. “Dinámicas mestizas. Tejendo en torno a la jerarquía, al trabajo y al honor. Nueva Granada, siglo XVIII”, *Nuevo Mundo Nuevos Debates*, enero 2008, [En línea]. URL: <http://nuevomundo.revues.org/index19263.html>.

tenecían a los terratenientes o les eran jurídicamente inalcanzables por ser de usufructo exclusivo de las comunidades indígenas, mediante las llamadas “tierras de resguardo”, situación que dejaba a la deriva una importante cantidad de hombres y mujeres mestizos o de blancos pobres, que buscaban instalarse en los pocos espacios que esta situación les permitía²². Estos “libres de todos los colores”, como se los llamó en la época, difícilmente escapaban a la precariedad y a la inestabilidad social; entrando en categorías como libertinos, ociosos, holgazanes o vagabundos.

Así, en el proceso de formación del barrio Las Nieves, el hecho de reunir, en el siglo XVIII una población de “trabajadores mestizos” o de trabajadores “libres”, presentaba ciertas particularidades. Por un lado las herencias: el “natural” deber de trabajar de los indios se espera también de sus descendientes mestizos. Así mismo, el derecho de los que habían tenido el privilegio, o la gracia, de beneficiarse de este trabajo permanece como un hábito afianzado y legitimado por la fuerza de las prácticas. Una amalgama del mismo tipo se produjo con los descendientes de esclavos que, incluso una vez jurídicamente libres, seguían llevando el destino “natural” de la obligación en el trabajo. Y al lado de estas continuidades, las rupturas: a pesar de las prácticas recurrentes, estos hombres y mujeres cambian de estatuto al estar jurídicamente exentos de las tradicionales obligaciones del trabajo; en adelante no será posible procurarse una mano de obra obligada y en masa y la misma diversidad que define a la población mestiza vuelve los medios de control menos seguros y eficaces, menos directos e inmediatos, es decir, más complejos.

Diremos entonces que la tensión entre lo que estaba y lo que llega, nos da la medida de lo que en este contexto significaba el “arreglo de la población”. Algunas características del proceso de conformación de la población urbana permanecen al orden del día durante el siglo XVIII: la permanencia y la preponderancia de un criterio “étnico” de jerarquías, el carácter mestizo de las maneras de trabajar, el aspecto poco especializado y corporativista de los oficios. Estas características se van a mostrar cada vez más problemáticas cuando, dentro de las Reformas de final de siglo, la voluntad de organizar los trabajadores “a la manera peninsular” se convierte en paradigma. Evidentemente, en estas pocas líneas sólo trazamos algunos ejes de un proceso más complejo, pero, aun así, quedamos con una idea más precisa de quienes está hablando cuando se dice “libres”, mestizos, sirvientes, artesanos o trabajadores urbanos. Con esta rápida aproximación a la ciudad y a sus habitantes pasamos a considerar, en las páginas que siguen, las órdenes y los dispositivos generales que traen consigo las Reformas urbanas.

22. Para el final del XVIII Jorge Orlando Melo ha estimado a no menos de 277 000, los mestizos y blancos pobres que en las provincias de Tunja y Santa Fe, competían con la población indígena por unas 100 000 hectáreas de tierras de Resguardo (Introducción a F. Moreno y Escandón, *Indios y Mestizos de la Nueva Granada, a finales del siglo XVIII*. Bogotá, 1985, pp. 26-33). Ver igualmente Tovar, H. “La encomienda y la economía colonial colombiana (1500-1808)”. Carmagnani, Hernández, Romano (éds), *Para una historia...* pp. 98-139.

II. Simultaneidad e interdependencia de las medidas de control de la población

Para establecer la relación entre el generalizado discurso de buen orden de la población y las acciones de los reformistas en nuestro contexto, nada más evidente que las observaciones del propio Regente Visitador General de la Nueva-Granada, Gutiérrez de Piñeres, dirigidas en 1781 a su responsable directo, José de Gálvez, Ministro de Carlos III a la cabeza del Consejo de Indias:

“Las clases bajas no son capaces de entender la razón de los impuestos reales. A todo cuanto aspiran es a su propio interés, que equivale a un libertinaje absoluto e ilimitado. Como resulta vano presumir que la multitud pague complacida impuesto alguno, el objetivo del gobierno debe ser obligar a los plebeyos a que respeten la autoridad pública, de tal manera que se preserven su subordinación y obediencia frente a todos los magistrados”²³.

Una obediencia implica la otra. La subordinación en general, permite una en particular. De esta manera, el aumento de las disposiciones relativas al control, la organización y la obediencia del conjunto de los habitantes, expresa uno de los aspectos concretos de las políticas borbónicas. La obediencia se vuelve no sólo necesaria sino prioritaria, puesto que de ella depende, entre otras cosas, el éxito de la Corona en la recaudación de impuestos. La voluntad de conformar, de regularizar, de controlar aumenta. Una determinada intransigencia va a sustituir a una relativa flexibilidad. Al mismo tiempo, el proceso local de crecimiento urbano de una población “libre” y mestiza intensifica el sentimiento de los gobernadores y administradores de actuar frente a una población que se les sale de las manos. Los comportamientos “irregulares” toman nuevas dimensiones y terminan siendo centro de un conjunto de proyectos aplicados durante los últimos años del gobierno español.

Estos proyectos abarcaban diversos ámbitos de la vida urbana: desde el desarrollo y renovación de la infraestructura: reparación y construcción de caminos, puentes y avenidas, un acueducto, la construcción de hospicios y hospitales, una nueva prisión, un teatro, una biblioteca, una imprenta real, etc.²⁴, pasando por diversos planes de policía de la población: control de vagabundos, prohibición de la mendicidad y de la prostitución, expulsión de forasteros, regulación de las chicherías, censos urbanos, etc., hasta la renovación o creación de instituciones encargadas de adelantar dichas reformas y de asegurar su cumplimiento: nombramiento de nuevos alcaldes, reglamentación del funcionamiento de la policía, regulación del trabajo de jueces, composición de gremios,

23. Gutiérrez de Piñeres à Galvez, 3 de junio de 1781, Archivo General de Indias, Santa Fe, 662. citado por John Phelan. *El pueblo y el Rey...*, p. 48.

24. Una evaluación detallada de las transformaciones de la infraestructura urbana se encuentra en el estudio realizado por el arquitecto Carlos Martínez: *Santafé, capital del Nuevo Reino de Granada*. Bogotá, 1987. En especial los capítulos 5 y 6.

CUADRO I. Disposiciones de «buen gobierno» de la ciudad. Siglo XVIII²⁵

Año	Ordenes, bandos y disposiciones	Virreyes
H A S T A 1772	<p>1715. Destierro de indios y mestizos vagos (Se repite en: 1717, 1718)</p> <p>1735. Reducir el número de chicherías</p> <p>1741. Destierro de indios y control de chicherías.</p> <p>1752. Real Cédula: restricción del uso de la Chicha.</p> <p>1765. Indios a sus pueblos.</p> <p>1766. R.C. Rondas nocturnas para impedir desordenes, juegos y embriaguez.</p>	<p>1761-1772 Pedro Messías de la Cerda.</p>
1773 A 1780	<p>1773. Bando de buen gobierno.</p> <p>1774. División de la ciudad en cuarteles y barrios.</p> <p>1774. Instrucción para los Alcaldes de barrio.</p> <p>1774. Establecimiento de los Hospicios Reales.</p> <p>1775. Hospicios: estatutos y ordenanzas</p> <p>1776. Real Cédula. Limpiar la República de gente vaga dándole destino.</p> <p>1777. Hospicio Real. Reglamento.</p> <p>1777. Instrucción de Gremios.</p> <p>1778. Padrón de la ciudad.</p> <p>1780. Censo de población.</p> <p>1780. Bando de buen gobierno</p>	<p>1772-1775 Manuel de Guirior</p> <p>1776-1782 Antonio Flores [1778, Llega el Regente Visitador Gutiérrez de Piñeres. 1779-1781 nuevos impuestos y aumento de los antiguos]</p>
1781 A 1796	<p>1781. Llega Régimen Fijo de Cartagena a la ciudad</p> <p>1781. Real acuerdo de justicia: vagos al ejército o a trabajo en obras públicas.</p> <p>1782. Se repite esta disposición –vagos al ejército–</p> <p>1782. Bando buen gobierno impreso y pegado en todas las calles de la ciudad.</p> <p>1783. Creación de milicias auxiliares (milicias de artesanos).</p> <p>1783 Prohibición de mendicidad</p> <p>1784 Mendigos a los Hospicios</p> <p>1785. Bando de buen gobierno.</p> <p>1786. Reglamento de las minas de sal (explotación, administración, ventas).</p> <p>1787. Proyecto de destierro de cortesanias al Darien.</p> <p>1787. Real Orden: vagos al ejército.</p> <p>1788. Vagos a trabajos en obras públicas –al puente de Chía–</p> <p>1789. Bando de buen gobierno</p> <p>1790. Nueva reglamentación de los “Gremios de la plebe para moralizarlos”</p>	<p>1782-1789 Antonio Caballero y Góngora</p> <p>1789. Francisco Gil y Lemos</p> <p>1789-1796 Joseph de Ezpeleta</p>

25. El conjunto de disposiciones aquí reunidas se encuentra en diferentes fondos documentales: Policía, Real Audiencia, Miscelánea y Milicias y Marina, todos pertenecientes a la sección colonia del Archivo General de la Nación de la ciudad de Bogotá (en adelante AGN). La referencia exacta de cada documento se dará en el momento de comentar dichas disposiciones a lo largo del texto.

Año	Ordenes, bandos y disposiciones	Virreyes
1781 A 1796	1790. Vagos al ejército (retoma la Real Orden de 1787) 1790. Limpieza de la ciudad. 1791. Recogida de pobres. 1791. Reglamentación de chicherías y cobro de impuesto a su venta. 1791. Real Cédula: asistencia de autoridades civiles a las reuniones de las cofradías. 1791. Creación de un comité de policía urbana. 1792. Reglamentación de la guardia de la prisión urbana. 1793. Censo de población 1793. Vagabundos a las milicias. 1794. Reglamentación de las milicias (revisión de la de 1783). 1795. Policía del comercio de Sta Fe. Reglamentación 1795. Recolección de mendigos en hospicios	
1797 A 1809	1799. Vagabundos a las milicias. 1800. Censo de población. Barrio Las Nieves 1800. Pobres a los Hospicios y los vagabundos a trabajar o a servir. 1801. Supresión de juegos prohibidos en la ciudad. 1801. Censo de casados separados. Obligación de ir a vivir con sus consortes. 1801. Censo de forasteros por barrios. 1805. Bando buen gobierno. 1806. Censo de Indios de Santa Fe. 1809. Nuevo registro de forasteros.	1796-1803 Pedro Mendinueta 1803-1810 Antonio Amar y Borbón

reglamentación de los hospicios. Aunque cada uno de los aspectos nombrados abarca complejos universos que podrían dar lugar a monografías particulares, nuestra opción será la de examinar toda esta normatividad como un conjunto. Para facilitar esta visión general, hemos construido un cuadro (ver supra Cuadro I) que organiza, en su cronología, todas las disposiciones que encontramos sobre arreglo de población durante el siglo XVIII.

Teniendo este cuadro como punto de referencia para el análisis, nos concentraremos en las relaciones que guardan unas medidas con otras y en los contextos político-administrativos en los que se deciden o se aplican dichas leyes o disposiciones. A partir de los datos presentados, de su cronología y conexiones, dos momentos nos parecen diferenciarse. En primer lugar una etapa de instalaciones: diez años durante los cuales se establecen instituciones, se proponen mecanismos de control, se realizan censos de población, se da una nueva división política a la ciudad. Y, a partir de 1781, una ofensiva en la aplicación de los controles. Veamos.

El impulso reformador: una década de instalaciones

Es a partir de la década de los años 70 del siglo XVIII que las Reformas comienzan a concretarse en la ciudad de Santa Fe. La división de la ciudad en barrios da el primer impulso. Siguiendo el ejemplo de Madrid, una Real Cédula de 1766 ya indicaba la necesidad de seguir el mismo modelo en las principales ciudades de las Indias. En Santa Fe, aunque a partir de esta fecha se hablaba de la necesidad de aplicarla, la división sólo se hace efectiva a partir de 1774: la ciudad es dividida en 4 cuarteles (distritos) compuestos a su vez de 8 barrios: La Catedral, El Príncipe, San Jorge, el Palacio, Santa Bárbara, San Victorino, Las Nieves Oriental y las Nieves occidental; cada uno de ellos bajo la vigilancia y la responsabilidad de un juez ordinario, designados para la ocasión bajo el apelativo de Alcaldes de Barrio²⁶.

La Instrucción que inaugura esta nueva figura administrativa de la ciudad precisa así sus funciones: debían empezar por nombrar las calles y numerar las casas, hacer una lista de todos los habitantes indicando nombre, estado, condición, oficio, número de hijos y de criados. Se les exigía un “conocimiento perfecto” de todos los habitantes del barrio. Sus funciones incluían jurisdicción en los pequeños asuntos criminales, medida que buscaba una acción inmediata y directa. Se les recomendaban especialmente el control de la mendicidad y la aplicación de las leyes contra los vagabundos. Así pues, al hacer el censo de los habitantes, debían situar los “que se hallen sin destino, los vagos y mal entretenidos, los huérfanos y muchachos abandonados de sus padres o parientes; también los pobres mendigos de ambos sexos”²⁷; Asegurándose de dirigir los mendigos a los recientemente instalados Hospicios Reales, los vagabundos a las prisiones y los huérfanos al cuidado de maestros artesanos que pudieran enseñarles un oficio. También los artesanos, los tenderos, así como sirvientes y criados se encontraban bajo su vigilancia:

“Prestarán atención a que los aprendices y criados de casas no anden ociosos por las esquinas sin atender a su trabajo [...] harán dichos Alcaldes particular prevención a todos los vecinos, y con especialidad a los que acostumbran dar posada a forasteros, y aún a las tenderas y chicheras, que siempre que admitan algún huésped, den inmediatamente noticia al alcalde, igual debe señalarse cuando criados o sirvientes se ausenten, sea libre o esclavo, para que sea posible reprimir la nociva libertad que padece esta capital por los defectos del servicio doméstico”²⁸.

26. Instrucción para los alcaldes de barrio, 1774. (AGN, Colonia, Real Audiencia, t.2, f.304). Sobre los alcaldes de barrio y sobre el orden de otras ciudades americanas bajo el gobierno de los Borbones ver: Brading, D., “The city in Bourbon Spanish America: Elite and masses”. *Comparative Urban Research* 8:1 (1980) y Frédérique Langue, «Desterrar el vicio y serenar las conciencias en la Caracas del siglo XVIII», *Revista de Indias*, 54:201 (1994).

27. Instrucción para los alcaldes..., f. 306.

28. Instrucción para los alcaldes..., f. 305.

Teniendo en cuenta las tareas que los definían, podemos decir que estos nuevos jueces ordinarios se hallaban en el centro de todo el proceso de reformas urbanas. En la práctica era sobre ellos que reposaba la responsabilidad de la aplicación efectiva de las numerosas disposiciones. Tal trabajo exigía evidentemente una dedicación total, razón por la cual además de las habituales rondas se les aconsejaba vivir en el barrio: “*Siempre que fuere posible deberán vivir los Alcaldes en el barrio que le estuviere encargado para atender más fácilmente su quietud, arreglo y demás obligaciones*”, se buscaba asegurar así una acción eficaz y permanente²⁹.

La concentración de acciones directas de “policía urbana” en la labor de los alcaldes de barrio, correspondía con la multiplicación de los “bandos de buen gobierno”, decretos de policía urbana que ordenaban una serie de disposiciones bajo un sólo edicto para ser adoptadas al mismo tiempo. El historiador del derecho Víctor Tau Anzoátegui ha estudiado estos bandos como la expresión característica del derecho local urbano en las Indias durante la segunda mitad del siglo XVIII³⁰. Sobre la base del estudio formal de una treintena de bandos emitidos para la ciudad de Buenos Aires —que dicho sea de paso son muy parecidos a los que encontramos para la ciudad de Santa Fe— Tau Anzoátegui define una serie de características, en la forma y en el contenido, que le permiten afirmar que se trata de un conjunto normativo significativamente diferente a las disposiciones urbanas aplicadas hasta entonces.

Dos características centrales sustentan esta afirmación: la primera es el hecho de regular juntos distintos asuntos de “policía y buen gobierno”. Así, por ejemplo, un único bando incluía tanto la reclusión del mendigo en los hospicios como la expulsión de los indios hacia sus respectivos pueblos; la recogida de basuras y la regulación del pequeño comercio; la prohibición en tiendas y chicherías de juegos de azar y la de recibir artesanos, esclavos y sirvientes durante las horas de trabajo. En un mismo documento aparecían tanto las disposiciones necesarias para trabajos de infraestructura urbana como la aplicación de las leyes contra los vagabundos o la prohibición de la mendicidad³¹. A esta primera característica, la de ser acumulativos, se asocia otra: a diferencia de ordenanzas anteriores del mismo tipo, dirigidas o bien a los Indios, o bien a los Españoles y Mestizos, en estos bandos de buen gobierno de la segunda mitad del siglo XVIII, las órdenes son generales, se dirigen al conjunto de la población: “Se ordena que todos, sin distinción de clase, sexo o de edades, procuren su cumplimiento”³².

29. Instrucción para los alcaldes..., f. 306.

30. Tau Anzoátegui, “Los bandos de buen gobierno de Buenos Aires en la época hispánica”. Justicia, Sociedad y Economía (siglos XVI, XVII y XVIII). Valladolid, 1983. pp. 91-145.

31. Bandos de Buen Gobierno (1782 y 1785). AGN, Policía, t. 6, f. 57-64; Miscelánea, t. 123, f. 13.

32. AGN, Milicias y Marina, t.128, f.1005. Aunque dicha unificación jugaba en el cumplimiento de las disposiciones, es necesario decir que en lo que toca a las penas aplicadas se seguía diferenciando claramente el estatuto de las personas. Este tema lo desarrollo en detalle en *Hommes fainéants et indolents, femmes dissolues...*

De más está decir que la unidad y correspondencia entre la “Instrucción de alcaldes de barrio” y los “bandos de buen gobierno”, es difícil de constatar más allá de los proyectos, los decretos o los discursos. Como veremos, los alcaldes no siempre aplicaron las minuciosas instrucciones que les estaban destinadas y los bandos de buen gobierno se acumularon, sin que el hecho de emitirlos pudiese garantizar una efectiva aplicación. No obstante, no podemos dejar de considerar que la ciudad terminó la década con 8 nuevos jueces ordinarios, designados expresamente para la vigilancia de los barrios; los censos que aún conservan los archivos de la ciudad muestran que se contabilizó y se registró a los habitantes, en detalle. Por otra parte, los Hospicios Reales, instituciones que canalizarían las futuras disposiciones relativas a la mendicidad y al vagabundaje, abrían, al mismo tiempo, sus puertas bajo la administración de un burócrata real.

La ofensiva reformadora y el miedo a la rebelión

Si en los proyectos de “buen gobierno” las cosas avanzaban más bien lentamente, en las reformas fiscales, los últimos años de la década de los años 70, resultaron especialmente agitados. Es así como con la llegada del Regente Visitador General Gutiérrez de Piñeres (1778), pesados impuestos fueron creados o reactivados³³. En respuesta a esta situación, una rebelión sacudió la región en marzo de 1781, la rebelión de los Comuneros³⁴. Después de dicha revuelta otro

33. A este respecto podemos leer en el diario de José María Caballero, un sastre que vivía en ese momento en la ciudad, el siguiente comentario: “El regente Piñeres puso pecho hasta del hilo y huevos; esto es: de medio real que se vendiera se le había de dar una mitad, de un real un cuartillo y así a proporción habían de dar un tanto cada año los que tenían casa propia y aun los que tenían hijos habían de pagar cierto pecho, y otras tantas mil cosas a este modo, que se puso en la aduana una tabla de vara y cuarta de larga por donde se podrá conocer los pechos que se imponían”. (Particularidades de Santa Fe, un diario de José María Caballero. Bogotá, 1946, p. 32.)

34. Esta rebelión se desarrolló en la región andina de la Nueva Granada. Los nuevos impuestos y especialmente la manera de imponerlos, generó una reacción de criollos y mestizos de las ciudades del Socorro y San Gil, (al norte de la provincia de Santa Fe). Los rebeldes se negaron a pagarlos, saquearon los depósitos del Gobierno y expulsaron a las autoridades gubernamentales en dichas ciudades, declarando sus propios jefes en nombre del Común. Entre ellos las figuras más destacadas son José Berbeo y José Antonio Galán. El movimiento se extendió rápidamente a otros pueblos y ciudades, uniéndose a él, además, los indios que reclamaban, por su lado, la restauración de sus tierras, considerablemente reducidas por la política del Gobierno de concentración de Resguardos. Después de cuatro meses de rebelión el Gobierno logró controlar la situación gracias a la gestión del Arzobispo de Santa Fe, Caballero y Góngora. El Arzobispo logró detener la inminente marcha de los rebeldes hacia la capital, negociando con ellos la pacificación contra la aceptación de sus solicitudes. Una vez la paz restaurada el gobierno no cumplió los compromisos pactados –Las capitulaciones de Zipaquirá–. La detención y “ejemplar” ejecución de uno los jefes comuneros, José Antonio Galán, cerró este episodio un año mas tarde. Para un análisis detallado de este levantamiento, su contexto y sus consecuencias ver: J. Phelan, *El pueblo y el Rey...*; Fisher, J., Kuethe A. y McFarlane A. (ed.), *Reform and Insurrection in Bourbon Peru and New Granada*. Londres, 1990. Charles F. W. (dir.), *Entre la retórica y la insurgencia: las ideas y los movimientos sociales en los Andes, siglo XVIII*, Cuzco, 1996. Rebecca Earle, “Indian Rebellion and Bourbon Reform in New Granada: Riots in Pasto, 1780-1800”, *HAHR* 73-1 (1993), pp. 99-124.

espíritu reinó en todos los asuntos relacionados con la población. Los conceptos de orden y obediencia adquirieron un tono grave y el miedo de un nuevo levantamiento justificó la utilización de drásticos medios de control³⁵.

La experiencia de la rebelión y sobre todo el miedo de nuevos levantamientos populares, radicalizaron la aplicación efectiva de las órdenes, los bandos y, o, los mandatos³⁶. El cambio de dirección no se dio tanto en la creación de nuevas medidas de control, como en la aplicación, regularidad y reiteración de las medidas existentes. Por ejemplo, un año después de la rebelión encontramos el más completo y el más estricto "bando de buen gobierno" del período. Impreso en marzo de 1782 y firmado por el mismo Gutiérrez de Piñeres junto a los Oidores del Audiencia, el bando comienza diciendo:

"Ha visto este Superior Gobierno, no sin grave dolor, las tristes y funestas consecuencias que ocasiona el abuso que se hace en asuntos, que siendo por sí indiferentes, la malicia o la rusticidad alteran de tal modo, que haciéndolos muy perjudiciales producen y fomentan errores tan nocivos que insensiblemente llegan a perturbar la pública tranquilidad, sin la cual es precisa la ruina y desolación de los Reinos"³⁷.

El cuerpo del texto desarrolla 12 ítems o capítulos. Empieza prohibiendo los pasquines, las cartas o cualquier escrito relativo a los acontecimientos de 1781 y termina condenando las frecuentes carreras de caballos y los habituales paseos nocturnos. En él se reitera cada aspecto relativo al control de los habitantes de la ciudad: destierro de vagabundos, reglamentos de tiendas y chicherías, prohibición de fiestas y borracheras, prohibición de juegos de azar, vigilancia del tiempo de trabajo de los artesanos, de los criados y esclavos, expulsión de los forasteros, prohibición del porte de armas, obligación de los casados de hacer vida conyugal, etc. Todas estas disposiciones se encuentran en bandos anteriores, pero lo que cambia es el tono grave y el lenguaje amenazador que exige un cumplimiento estricto e inmediato:

"Por tanto se manda publicar este bando, cuyos capítulos deberán ser puntualmente observados y cumplidos: pues no teniendo otro objeto que

35. Los efectos sociales del temor han sido ampliamente estudiados por J. Deloumeau, *La peur en Occident aux XVI et XVIII^e siècle. Une cité assiégée*, Paris 1978. También E.P. Thopsont ha señalado que las reacciones sociales ante «el miedo a una eventual la revuelta» pueden ser más drásticas que la reacción directa a una situación concreta de rebelión (*"The moral economy of the English crowd in the eighteenth century"*, *Past and Present*, 50, 1971).

36. Un mismo tipo de relación entre disturbios y reorganización urbana ha sido planteado para la ciudad de Madrid en relación con el motín de Esquilache en 1766. Ver Lynch, J., *La España...*, capítulo VIII «le motín de 1766 ¿conspiración política o pobreza?», p. 235-241. Ver igualmente Villar, P. «El motín de Esquilache y la crisis del Antiguo Régimen», *Revista de Occidente* 36 (1972), pp. 199-274.

37. AGN, Milicias y Marina, t. 128, f. 1005.

procurar la paz y subordinación al soberano, su trasgresión será tratada con el mayor rigor, sin que pueda excusarse con la ignorancia, ni con el celo, ni mucho menos con las personales circunstancias de quien lo quebrante”³⁸.

Este cambio de lenguaje se articulaba con su contexto. Dos meses antes (en enero) otro decreto había invadido las calles de la ciudad: la sentencia de muerte de José Antonio Galán, uno de los responsables de la rebelión Comunera, su muerte, descuartizamiento y exposición pública de sus miembros en distintas ciudades y pueblos, había tomado el valor de un castigo ejemplar. Esta reciente experiencia resonaba tanto en la actitud de las autoridades como en las circunstancias de recepción por parte de los habitantes. Otra circunstancia que contribuye a reforzar el vínculo entre el bando y la sentencia de muerte de Galán es que, tanto el uno como el otro, fueron impresos en la nueva imprenta de la capital, inaugurada apenas unos años antes (1780). John L. Phelan, indica que la sentencia de muerte de Galán fue el tercer documento impreso y, según la fecha, el bando debió ser el cuarto. Dada esta circunstancia, estos documentos coinciden en su presentación: carteles en gran formato realizados para informar ampliamente a todos los habitantes. Y para completar la cadena de relaciones añadiremos que, entre los primeros documentos impresos en la misma imprenta y bajo un formato similar, estaban los edictos que anunciaron al público la reforma fiscal de Gutiérrez de Piñeres, aquella que desencadenó la respuesta popular. En la ciudad del Socorro, una mujer, Manuela Beltrán, arrancó el impreso de la puerta de la casa del alcalde y este gesto pasó a ser el símbolo del inicio de la rebelión Comunera³⁹.

Este contexto, estos antecedentes y estas relaciones explican el carácter absoluto del bando, anunciado y publicado «*a son de caja e usanza de guerra*»:

“Para que llegue a todos y nadie pueda alegar ignorancia que le sirve de excusa para no cumplir, o contravenir a su tenor, mandamos se publique y echo notorio se fixe en los sitios más públicos de esta capital [...] sin que nadie sea osado a quitarlo, rasgarlo, ni borrarlo, pena de ser tratado como traidor al Rey y a la Patria [...] celando [las justicias] con la mayor eficacia y esmero su fiel cumplimiento; pues de lo contrario serán tratados con toda severidad y privados de sus empleos”⁴⁰.

Así, la experiencia del levantamiento de los Comuneros le dio una urgencia y un significado inesperado a toda disposición de orden de la ciudad. Igualmente la situación de enfrentamiento militar creó nuevas condiciones: en agosto de 1781 un cuerpo de milicias de 500 hombres fue enviado de Cartagena con

38. AGN, Milicias... f. 1005.

39. Phelan, *El pueblo y el Rey...* p. 251; Ibanez, J.M. *Crónicas de Bogotá*, t. II. Bogotá, 1989, p. 15.

40. AGN, Milicias..., f. 1005.

el fin de impedir una posible toma de Santa Fe por parte de los rebeldes comuneros del Socorro. Aunque en esta ocasión ninguna confrontación tuvo lugar, la presencia de un cuerpo de hombres armados, listos para hacer respetar las órdenes del gobierno capitalino, no es un detalle anodino en lo que se refiere a las posibilidades concretas de acción y de represión.

El argumento de la “tranquilidad de la ciudad” terminó por ubicarse en el centro de toda referencia a la población. Por ejemplo, un Real Acuerdo de Justicia sobre vagabundos del año 1782, insiste en la urgencia de su vigilancia y aplicación, ya que se considera que es medio para garantizar “la paz del reino y la paz pública”, de darle a conocer a la población “el respeto y la subordinación que deben a la Justicia” y así poner fin a “tanta chusma de rebeldes”⁴¹. Un mismo espíritu de alarma y temor se expresa en la pluma del virrey Caballero y Góngora y de su consejero fray Joaquín de Finestrada, quienes coinciden en calificar a la población de la ciudad –y del virreinato– como un “monstruo indomable” que es necesario controlar por todos los medios⁴².

A medida que se desvanece la amenaza de desbordamiento popular, el tono y la visión sobre la población cambian. Por ejemplo, en 1803, le virrey Mendieta, no sólo dio otros argumentos sino que afirmó que la descripción de Caballero y Góngora “Es una pintura ideal pero horrorosa de un monstruo que no existe, producto del celo desmedido que ciega la vista y confunde la pequeña parte con el gran todo”⁴³. Visión exagerada o no, lo cierto es que tal discurso había justificado un mayor control de los habitantes de la ciudad. La posibilidad de aplicar “mano firme” en las disposiciones de carácter urbano se articuló con la hábil labor de “pacificación” con la que el Arzobispo –y futuro virrey– Caballero y Góngora manejó el conflicto. Gracias a él el gobierno salió de la crisis en posición de fuerza y no dudó en reafirmarla por todos los medios⁴⁴.

Todo eso nos lleva a considerar que a partir del año 1781 se dio un corte con relación a la manera tradicional de aplicar la “policía de la población”. Los acontecimientos de la región habían precipitado el inicio de una nueva etapa de la vida urbana. No obstante, limitaríamos nuestra comprensión si consideramos solamente los acontecimientos locales para explicar la aplicación de las reformas urbanas, no podemos olvidar que la metrópoli y su gobierno imponían necesariamente un marco general de acción. La cronología presentada en el cuadro #1 corresponde perfectamente con el período más intenso del absolutismo Borbón

41. AGN, Real Audiencia, t. 1, f. 582.

42. Caballero y Góngora, “Relación del estado del Nuevo Reino de Granada...” 1789. Colmenares (ed.), *Relaciones e Informes de los Gobernantes de la Nueva Granada*. T.1. Bogotá, 1989. pp. 361-492. Finestrada, J. “El vasallo instruido” [1783]. *Los Comuneros*. Bogotá, 1905.

43. Mendieta, P. “Relación del estado del Nuevo Reino de Granada...” 1803. *Relaciones...*, t. 3, p. 53.

44. Phelan, *El Pueblo y el Rey...* pp. 271-289.

(1776-1792), donde la presencia de José de Gálvez a la cabeza del Consejo de Indias (1777-1787) delimita el núcleo de la ofensiva reformadora en las Indias⁴⁵.

Por lo demás, diremos que en adelante, una vez el proceso de reformas iniciado y la situación política estabilizada, las reformas continuaron con un desarrollo variable, esta vez más bien en función de la eficacia, el interés, o la habilidad de los futuros virreyes, ministros o funcionarios encargados. La idea de la necesidad de un control riguroso de la población persiste. Se pasa sin dificultad de "La Paz del Reino" a la "Felicidad del Reino" y la disciplina requerida para la primera, no se verá como menos importante para la segunda.

III. Continuidad y cambio

Parece irrefutable que en este fin de siglo algo cambió. Los historiadores han empleado distintos términos para dar cuenta de la inflexión producida en la coyuntura de las Reformas. De acuerdo con los temas y perspectivas, la transformación ha sido caracterizada como el paso de la diversidad a la unidad; del casuismo al sistema; de la negociación a la imposición; del consenso colonial a la segunda colonización; de una forma de gobierno basada en los compromisos a otra basada en la autoridad; de la pasividad imperial al ejercicio del poder; de relativa autonomía a una interdependencia renovada; del monopolio flexible al monopolio rígido⁴⁶. En resumen, tanto desde un punto de vista político, económico como jurídico, todo parece indicar la inauguración de una nueva manera de administrar las Audiencias de este lado del atlántico. Menos transparente resulta, en cambio, captar la forma concreta en la que se dieron estos procesos, las realidades sociales en las que se plasmaron las tensiones que inevitablemente ponían en juego dichos procesos.

Una visión del período reformador que, en nuestra opinión, dibuja con una gran lucidez la complejidad social de la tensión entre continuidad y cambio, es el estudio de J. Phelan sobre el movimiento de los Comuneros en la Nueva Granada. Más allá de su análisis de la rebelión en sí misma, nos interesa destacar el tratamiento que hace del proceso posterior a ella. Intentaremos resumir el espíritu de su razonamiento, para enseguida indicar los aspectos relativos a nuestro tema de interés.

Phelan muestra cómo la salida negociada del levantamiento de 1781, implicó un proceso bastante particular en la Nueva Granada. Bajo una forma próxi-

45. Lynch, *La España...*, pp. 261-267.

46. Brading, D. *Orbe Indiano, de la monarquía católica a la república criolla, 1492-1867*. México, 1991; Tau Anzóategui, V. *Casuismo y sistema: indagación histórica sobre el espíritu del derecho indiano*. Buenos Aires, 1992.; Burkholder; Chandler, *De la Impotencia a la autoridad...*; McFarlane, *Colombia antes de...*; Lynch, "Las reformas borbónicas y la reacción hispanoamericana 1765-1810". Cuatro ensayos: de la respuesta criolla a los caudillos republicanos. *Hispanoamérica 1750-1850. Ensayos sobre la sociedad y el Estado*. Bogotá, 1987.

ma a la manera tradicional de tratar los asuntos del Gobierno (basada en la negociación y el acuerdo), el Gobierno llegó, mediante un hábil zigzag, a continuar, sin divergencias considerables, con el nuevo plan reformista Borbón. Los representantes de los intereses peninsulares moderaron la manera de aplicar las directivas centrales para calmar los ánimos rebeldes y los opositores, criollos y mestizos partidarios del *statu quo*, debieron por su parte, ceder y aceptar acuerdos. La salida negociada de la situación de rebelión había creado una sensación de victoria en los dos bandos: los rebeldes habían hecho retroceder la nueva política fiscal y el Gobierno había desarmado el movimiento rebelde. Sin embargo, a largo plazo, estas pequeñas conquistas parecen desdibujarse: el Gobierno logró al final de cuentas y sin oposición, la aplicación de los cambios a los que se había opuesto la rebelión. Por su parte, la oposición se implicó en acuerdos locales que los involucraron e integraron al proceso de reformas, participación que contribuye a generalizar nuevas ideas de sociedad, las mismas que más tarde estarán en el centro de la causa independentista y por lo tanto en relación con una rebelión más importante que la que se había logrado controlar⁴⁷.

Es imposible considerar todos los aspectos de este proceso en estas líneas, no obstante nos interesa subrayar la dificultad en considerar y definir a los protagonistas del cambio y aquellos de la continuidad en la situación particular de las Reformas en la Nueva Granada después de la rebelión de los Comuneros. Es claro que resulta inútil hacer coincidir de manera lineal y unidireccional las intenciones con las consecuencias. Sucede que las intenciones de conservar producen cambios y, al contrario, que la voluntad de cambio termina por reafirmar aspectos de la tradición. Ambigüedad del desarrollo social y comprensión de las acciones humanas que el economista Albert Hirschman, hablando de otro contexto, revela con sutileza:

“Es común que las acciones humanas y las decisiones sociales tiendan a conllevar consecuencias que no entraban en las intenciones iniciales de sus protagonistas. Pero, por otra parte, a menudo estas acciones y decisiones se llevan a cabo porque se espera, sinceramente, que tengan ciertos efectos que luego no se materializan en lo absoluto. El segundo fenómeno, si bien es la contrapartida estructural del primero, es probablemente también una de sus causas; las esperanzas ilusorias que se asocian a ciertas decisiones sociales en el momento de su adopción contribuyen a mantener ocultos sus futuros efectos reales”⁴⁸.

En este sentido es posible afirmar que las intenciones iniciales y los resultados no dan cuenta de las relaciones complejas que constituyen el agregado de acciones humanas y de decisiones sociales que llamamos proceso reformador.

47. Phelan, El pueblo y el Rey... Ver especialmente los capítulos 18 “La zanahoria y el garrote” y 19 “Caballero y Góngora y la independencia de Colombia”, pp. 271-299.

48. Hirschman, A. *Les passions et les intérêts*, Paris, 1997, p. 117 (la traducción es nuestra).

De ahí nuestra insistencia en la necesidad de tener en cuenta los procesos y no solamente los resultados, pues independientemente de estos últimos, las nuevas maneras de relacionarse crean nuevas prácticas –o dan nuevos significados a las tradicionales– y esto ya es un aprendizaje. Es una transformación sin que necesariamente esta coincida con el sentido de los objetivos buscados explícitamente y sin que dicho movimiento social deba ser lineal, homogéneo o progresivo.

Nuevas perspectivas

Nada más característico del periodo que la voluntad de crear, organizar y reglamentar los gremios de artesanos. Un corto ejemplo en torno a su reglamentación en la ciudad ilustrará la forma en la que nuevas perspectivas se van instalando entre lo existente y lo programado, en función de los contextos y de las personas implicadas. Veamos.

Tomemos dos de las propuestas indicadas en nuestro cuadro a este respecto. En la ciudad se redactaron dos Instrucciones de Gremios: la primera data de 1777 y se ubica en la primera etapa de reformas –la que llamamos “El impulso reformador”– y la segunda, de 1790, pertenece, en nuestra cronología, al periodo posterior a la ofensiva reformadora post-Comunera. Si comparamos sus características generales resultan dos posiciones distintas. El proyecto se centra claramente en aspectos técnicos y educativos, mientras que el segundo gira en torno a la subordinación y a la obediencia. Podemos observar, además, que esta divergencia guarda relación con los modelos que cada uno de los proyectos dice seguir: la primera Instrucción sigue la línea del *Discurso sobre el fomento de la industria popular* de Pedro de Campomanes⁴⁹ y la segunda se elabora a partir de la Instrucción diseñada para los Gremios de Madrid. Se deduce que el uno es fundamentalmente teórico y el segundo busque, más bien, soluciones prácticas.

Los individuos encargados de redactar estas Instrucciones representaban también dos medios sociales –dos miradas– bien diferentes. El primero procede de uno de los más prestigiosos burócratas criollos de la Nueva Granada, Don Francisco Antonio Moreno y Escandón, figura central de la primera etapa de instalación del reformismo Borbón en el virreinato. Entre 1766 et 1780, Moreno y Escandón participa, como Fiscal y Protector de Indios, en varias empresas reformadoras: la expulsión de los jesuitas y la posterior administración de sus bienes, la instalación de los Hospicios Reales y su reglamentación; la reforma educativa de los colegios de la ciudad; la aplicación de la política de reducción de Resguardos en la provincia, etc.⁵⁰ Del lado de la Instrucción de 1790 el encargado fue Don Manuel Díaz de Hoyos, comerciante de renombre en la ciudad y

49. Madrid, 1774.

50. Sobre la participación de Moreno y Escandón en el gobierno del virreinato, remitimos a la introducción que hace J.O. Melo del compendio de escritos e informes realizados por Moreno en este período: *Indios...*, p. 5-36.

cuyo único cargo había sido el de alcalde ordinario en 1772⁵¹; lejos del mundo intelectual de Moreno, Días de Hoyos expresa, por el contrario, un conocimiento directo de los artesanos de la ciudad.

Se trata además, como dijimos más arriba, de dos momentos diferentes de un mismo proceso. El proyecto de Díaz de Hoyos, refleja plenamente la orientación que sucede a los sucesos de 1781. Según él, el objetivo principal de tal empresa era “mantener sujetos y en útil ejercicio a tanta gente como es toda la plebe, destinada en los Gremios, vagamunda y holgazana, como se haya en esta ciudad con precisa necesidad de sujeción”⁵². Estas Instrucciones de Gremios, que dicho sea de paso hablan poco de las formas de trabajo y de los trabajadores de la ciudad, encarnan claramente, en cambio, las circunstancias y los contextos que marcaron la evolución local del proyecto reformador.

Regulación, subordinación y orden son sin duda los lineamientos que articulan las diferentes disposiciones urbanas. La simultaneidad e interdependencia de dichos dispositivos de control nos llevan a preguntarnos sobre las repercusiones de lo programado ¿Fueron dichos controles realmente aplicados? ¿De qué manera? Al inicio de este artículo insistimos en las limitaciones de una evaluación de las Reformas en términos de éxito o de fracaso, podría parecer contradictorio proponer ahora un balance de lo que resultó de ellas; sin embargo, por repercusiones no entendemos resultados sino más bien el devenir variable de un proceso social.

Pasos, tropiezos, retrocesos y desvíos

Sabemos que un gran número de proyectos relativos a los habitantes de la ciudad se puso en marcha. Además de las Cédulas, Disposiciones, Ordenes o Bandos que presentamos en el cuadro I, otros documentos (informes, tratados, discursos políticos y económicos, etc.) dan fe de que, en la época, mucha energía humana fue movilizada para trabajar sobre determinados problemas. No obstante sería un error tomar el conjunto de estas medidas y discursos como unidad absoluta y en una sola y única perspectiva. Somos conscientes de que el tratamiento global que hemos hecho puede dar la impresión de una ofensiva sistemática y generalizada, pero lo cierto es que una buena parte de estas disposiciones no pasó de ser propuestas y en los casos en los que realmente se implantaron, las dificultades se presentaron en cada paso; lo que no debe sorprendernos puesto que la tarea era ambiciosa: transformar las formas de vida, y en especial de trabajo, de los habitantes de la ciudad.

Retomemos, a manera de ejemplo, la voluntad de regularizar el trabajo artesanal mediante la conformación de gremios que describíamos más arriba. Cru-

51. AGN, Miscelánea, t. 116, f. 531.

52. AGN, Policía, t. 3., f. 553.

zando unos documentos con otros nos damos cuenta de que después de más de 20 años de política reformista, los balances siguen siendo los mismos que al principio de las reformas: se habla del abandono de los artesanos y de su falta de organización. En 1801 una carta crítica de un vecino de la ciudad, dirigida a los editores de la publicación periódica “Correo Curioso, erudito, económico y mercantil”, dice de los oficios que: “Las artes apenas se conocen en este Reino, sin tener otras que las que posee cualquier pueblo miserable, como son malos pintores y peores albañiles, carpinteros y herreros”⁵³. En un mismo sentido, la Relación de Mando del virrey Mendinueta lamenta, aún en 1803, la ausencia de una “policía gremial”, única posibilidad, dice, de hacer avanzar los oficios en un país donde “los maestros se lamentan de la falta de aprendices y estos no encuentran utilidad en serlo y son recibidos o despedidos o se despiden ellos arbitrariamente”⁵⁴. Si recordamos quiénes eran los trabajadores que se pretendía transformar vemos el lógico desfase que debía reinar entre estos hombres y mujeres, en su mayoría indios y mestizos con una historia ciertamente alejada del modelo, ideal y externo, que se buscaba implantar.

En estas circunstancias, lo sorprendente habría sido ver surgir los gremios tal como las “Instrucciones” y las normativas oficiales lo pretendían. Recordemos además que se trataba de una ciudad con una escasa vocación artesanal e industrial y en la que el proceso reformador no había abierto verdaderas perspectivas en este sentido. Podemos decir que, dada la situación, el virrey Mendinueta tenía sus razones cuando reducía las posibilidades de organizar a los trabajadores en gremios, a una imposición disciplinaria a través del control directo de una policía particular, puesto que el reformismo urbano de los Borbones trataba más de orden y control, que de planes de desarrollo económico de la ciudad y por consiguiente de los oficios. Pero incluso si se consideraban solamente los aspectos de policía de los trabajadores, la tarea chocaba con las particularidades locales. La ausencia de cohesión en torno a los oficios volvía borrosas las responsabilidades necesarias para tal control. La capacidad de imponer una normatividad y una disciplina concretas se desvanecía en la superposición de responsabilidades: las múltiples funciones asignadas a los “virtuales” jueces de oficios⁵⁵, la autoridad sólo estatutaria de los maestros artesanos (dada la casi inexistencia de formas gremiales de organización del trabajo) y las responsabilidades delegadas en los alcaldes de barrio quienes tenían, como vimos, múltiples responsabilidades.

Otra medida de las dificultades concretas nos la dan, justamente, los indicios que encontramos de la acción efectiva de los alcaldes de barrio. Si, como decíamos, la existencia y labor de estos alcaldes es angular en la aplicación de muchas

53. Correo Curioso..., p. 68.

54. Relaciones e informes..., t. 3, p. 86.

55. Sobre estos jueces, especializados en los asuntos gremiales no encontramos otras referencias que las que dan las dos Instrucciones de gremios.

de estas reformas, también residen en ellos los límites que las mismas encuentran. En efecto, en sucesivas ocasiones se los acusa de ser tan “inaplicados” como aquéllos que debían corregir. Ya en 1783, en una orden relativa al confinamiento de mendigos en los Hospicios Reales, se decía de los alcaldes: “mirando con desprecio el honorífico empleo que se les ha dado por la República, han abandonado enteramente todas sus obligaciones, dejado sin efecto los importantes objetos de su establecimiento”⁵⁶. Del mismo modo, unos años más tarde, en una meticulosa descripción de la provincia de Santa Fe se dice de ellos:

“En tiempos del señor Zerda, y a consecuencia de Real Cédula, se mandó dividir en barrios y cuarteles la ciudad, nombrándose Alcaldes de barrio que en el día importa aumentar, para cuya dirección se formaron prolijas instrucciones, pero aunque se nombran los Alcaldes, nada o muy poco cumplen de lo que se mandó, porque hasta las instrucciones que se les daban, dicen, se les han perdido [...] aunque no hay cosa que no esté mandada como no hay constancia ni cuidado en velar sobre los que lo han de cumplir, breve se abandona todo y se olvida y es la causa de la relajación”⁵⁷.

Junto a los alcaldes, los nuevos cuerpos de milicias también habían sido promovidos para garantizar el orden en la ciudad. Allí también resultan dudosas las “medidas estrictas” que se debían aplicar. No cabe duda que la presencia de las milicias contribuyó a frenar el avance de la revuelta de los Comuneros hacia la capital, lo que no quita que, con el tiempo, en vez de solucionar los problemas de orden público, estos cuerpos parecían aumentarlos. Al menos es lo que deja entender el coronel del Regimiento Auxiliar de Santa Fe, quien dimite de una misión fuera de la ciudad argumentando la necesidad de su presencia para corregir los continuos excesos y la indisciplina de su tropa⁵⁸. Indisciplina de la que también habla el comandante de milicias, Anastasio Zejudo, al reconocer su incapacidad para contener los desórdenes de los soldados⁵⁹. Tenemos también la situación de las milicias urbanas, creadas dos años después de la revuelta con el objetivo de unificar y normalizar el comportamiento de los trabajadores en la capital; entre las razones invocadas a favor de esta institución está la de ocupar a los vagabundos y la de ayudar a disciplinar a los artesanos, que son en últimas quienes, en su gran mayoría, la conformaban⁶⁰. Al respecto, la segunda Instrucción de Gremios, la de 1790, considera que la existencia de este cuerpo militar representa, para la “policía de los oficios”, más que una solución un problema, pues –dice Díaz de Hoyos– en vez de disciplinarlos la milicia los ha vuelto más altivos: “Desde que se fundaron las milicias compuestas de estos artesanos, se han

56. AGN, Policía, t. 3, f. 616.

57. Silvestre, F., “Apuntes Reservados...” 1789. Relaciones e informes..., t. 2, p. 62.

58. AGN, Policía, t. 8, f. 140.

59. AGN, Milicias y Marina, t. 95, f. 110-113.

60. AGN, Milicias y Marina, t. 18, f. 51 a 61.

llenado de soberbia, atreviéndose (como lo tenemos bien experimentado) hasta a los Alcaldes ordinarios y a sus Maestros total desobediencia”⁶¹.

Los ejemplos pueden multiplicarse para constatar los resultados variables de la ofensiva reformista urbana. Además de los problemas observados en los gremios, en la labor de los alcaldes o en los cuerpos de milicias, también en otras de las disposiciones que se implementaron, como la política contra los vagabundos o la labor de los hospicios, los objetivos predicados se alejaron considerablemente de lo realizado. Los mismos encargados argumentaban las limitadas posibilidades logísticas, económicas y humanas de que disponían para garantizar la estricta vigilancia que se pretendía. Los hospicios y las prisiones urbanas no ofrecían ninguna seguridad en la vigilancia de reclusos y presos, se trataba de simples casas de las que resultaba relativamente fácil escaparse, las denuncias, de hecho, son constantes. Lo mismo puede decirse de la situación de los condenados a trabajos forzados en las minas de sal de la provincia, aun en 1807 la Real Audiencia habla de la necesidad de construir una verdadera prisión que impida las frecuentes fugas⁶².

Si extendemos nuestra mirada más allá de las circunstancias locales, descubrimos que la distancia entre las propuestas y las acciones no responde exclusivamente al carácter “diferente” de la sociedad que se pretendía transformar, ni a la distancia geográfica que separaba Santa Fe de Madrid, ni a los pocos recursos, económicos y humanos de los que disponía la pequeña ciudad colonial, pues los aspectos que se tejían en este final de siglo atendían a diferentes niveles. El historiador J. Lynch señala la débil correspondencia entre las pretensiones de los proyectos y las reales acciones emprendidas como una de las características del Gobierno de Carlos III. Es entonces, en el mismo núcleo de la política reformadora donde los objetivos generales de transformación del Estado no son, en la práctica, más que medidas tibias, destinadas básicamente a incrementar las rentas gubernamentales. Esta situación termina por favorecer las acciones que producen resultados inmediatos, en detrimento de aquellas que podían generar transformaciones estructurales a largo plazo⁶³. Pensar las Reformas con relación al contexto ibérico implica, en efecto, partir de esta consideración de base: las prioridades del gobierno central eran ya bastante tímidas cuando se trataba de cambios profundos que pudiesen garantizar los ambiciosos objetivos proclamados.

Ahora bien, al margen de las pretensiones –fuesen estas de cambios estructurales o simplemente circunstanciales, adaptadas o no a las necesidades locales– reconocemos en el proceso el surgimiento de ciertas novedades en la forma en la que las políticas urbanas se empezaron a concebir y a emplear. Tomemos un aspecto: la estrategia de aplicar las reformas mediante una acción dirigida y

61. AGN, Policía, t. 3 f. 554.

62. AGN, Policía, t. 2 f. 4. Un año antes se informa igualmente de la fuga de reos (AGN, Salinas, t. 7, f. 314).

63. Lynch, *La España...*, p. 223-229.

coordinada desde Madrid, encontraba su expresión más corriente en la multiplicación de “Instrucciones” y normativas generales que involucraban todos los ámbitos de la vida social. Se construía así en los diferentes ámbitos de la vida urbana, la experiencia de alinearse bajo un régimen de disposiciones únicas y generales, diametralmente opuestas al criterio anterior que ponía el acento en la particularidad y la especificidad de cada situación⁶⁴. Este solo detalle ya ponía en perspectiva una nueva manera de concebir las políticas sociales. Si damos una última mirada a nuestro cuadro cronológico de referencia, constatamos que a partir de los años 70 del siglo XVIII, cada proyecto de carácter urbano empezaba con un minucioso documento escrito bajo la forma de Instrucción general: de los gremios a los hospicios, de las milicias a la policía, del funcionamiento de las salinas al comercio de la ciudad⁶⁵.

Diremos entonces que a pesar de los distintos niveles y naturalezas de las limitaciones señaladas, el desarrollo mismo de ciertas acciones influyó en el surgimiento de nuevas formas de actuar o por lo menos de disponerse para una acción eventual. Las autoridades y los funcionarios reformistas (ya se trate de peninsulares o de criollos) establecieron una nueva dinámica a pesar de los resultados medios, dudosos o malos de sus empresas. Por ejemplo, en torno a ciertos objetivos generales y ampliamente predicados como “la prosperidad y felicidad del reino”, una serie de iniciativas, de acciones –seguramente producto de múltiples intereses y no sólo de las consignas aceptadas– comenzó –quizás sin buscarlo– a agrietar el tradicional criterio de una sociedad de privilegios, concedidos o vetados por la circunstancia del nacimiento. Hablamos concretamente del hecho de dictar normas únicas para todos los habitantes de la ciudad, unificar licencias y prohibiciones o elaborar censos que incluían a todos los habitantes de la ciudad, aspectos todos que no se realizaron sin repercutir en las relaciones sociales que dichas prácticas ponían en juego. Se trataba, en efecto, de experiencias que presentan distancias con los siglos anteriores, en ellas se resquebrajaba la lógica de las divisiones y los privilegios que seguía, sin embargo, rigiendo la dinámica social. Dichas prácticas sentaron las bases de una política social sobre nuevos problemas, o mejor, de nuevas maneras de problematizar los tradicionales –o renovados– desarrollos sociales: una nueva experiencia de “población” estaba construyéndose⁶⁶.

64. Tau Anzóategui, *Casuismo y sistema...* Buenos Aires, 1992.

65. Ante la abrumadora multiplicación de prolijos reglamentos, uno de los últimos virreyes del siglo XVIII proclamaba: “más que reglamentos necesitamos manos ejecutoras”. (Relación de Gobierno del Exmo. Sor. Dn. Josef de Ezpeleta (1796). *Relaciones e Informes...*, t. 2, p. 216) En efecto, el problema muchas veces indicado por funcionarios reales o vecinos de la ciudad, era que frecuentemente las reformas programadas no eran otra cosa que de prolijos reglamentos sin llegar jamás a establecerse efectivamente.

66. Con todas las diferencias locales, y a su manera, la idea de “población”, generalizada durante el siglo XVIII en occidente, encontraba ecos en la ciudad de Santa Fe. Sobre la construcción social del concepto moderno de población ver: Le Bras, *L’adieu aux masses, démographie et*

A manera de conclusión

Uno de los argumentos que impregna la retórica de las políticas sociales a partir de las reformas borbónicas es la percepción de un gran desorden en la población. Es en este sentido que el título de este artículo presenta en primer lugar la voluntad de control y sólo después, la percepción del desorden. En este orden de ideas, nuestra manera de comprender el impulso reformador no hace referencia a postulados tales como: “frente a un gran desorden se impone un orden estricto”. Hablamos, más bien, de un proceso que señala que, frente a una nueva idea unificada y fuerte de “un” orden particular, el conjunto de la sociedad es percibido como particularmente desordenado, situación que parece más sentida en regiones diferentes y marginales, donde evidentemente se integran distancias de todo tipo⁶⁷.

Vimos que nuevas intenciones construían nuevos problemas y también –y al mismo tiempo– que nuevos problemas validaban nuevas soluciones. Hablar del proceso como experiencia, nos reveló los pequeños caminos por los cuales se anunciaba una renovada manera de controlar y de ser controlados; algunos aspectos de la vida urbana se verán con nuevos ojos, sin que necesariamente hablemos de profundas transformaciones, ya que lo propio de estos años es un borroso proceso de transición o de mezclas: aun sobre la lógica del caso y de la excepción y ya embarcado en la búsqueda de procesos de unificación en materia de normatividad urbana. Considerar el proceso también permitió ver que no todo es asignable a la voluntad reformadora o a las explícitas resistencias al cambio: lo aleatorio, lo no previsto tiene aquí todo su lugar; sin contar con que cambios no programados, como el crecimiento urbano, determinaban que toda tentativa rígida de permanencia fuese tan impracticable como la pretensión de una transformación total de la ciudad.

Para observar la simultaneidad y los vínculos que guardan unas medidas con otras tuvimos que ubicarnos a una distancia que permitiera una mirada de conjunto, la cual sin duda no considera más que un aspecto del proceso social estudiado. En este sentido, entre los límites y las aperturas, entre la continuidad y el cambio no podemos dejar de señalar aspectos más puntuales, que el presente tratamiento de la normatividad urbana de finales del periodo colonial pone en perspectiva pero que tendrán su desarrollo en futuros trabajos: las experiencias individuales en el seno de estos procesos, la relación compleja entre individuos e instituciones, entre determinantes sociales e iniciativas y competencias individuales. Aspectos todos que sin duda nos llevarán a comprender mejor la caleidoscópica dinámica de los procesos sociales que acompañaron las reformas de fin de siglo en la ciudad de Santa Fe.

politique. Paris, 2002. “Esta extraña idea –dice– resultante de la religión cristiana, las matemáticas, la democracia y la construcción de las naciones modernas” p. 26.

67. A este respecto, no es inútil recordar la distinción entre la retórica reformadora y la lógica de organización del grupo humano en cuestión. Separar estas dos perspectivas de una misma realidad es, sin duda, la primera condición para empezar a entender la complejidad de los procesos sociales identificados.

