

JORGE SILVA RIQUER, *LA REFORMA FISCAL DE LOS AYUNTAMIENTOS NOVOHISPANOS (1765-1812)*, MADRID: UNIVERSIDAD DE ALCALÁ DE HENARES/UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO/MARCIAL PONS, 2015, 189 pp.

Los ayuntamientos novohispanos eran las instituciones políticas más cercanas a las poblaciones; atendían una gran cantidad de asuntos relacionados con la vida de los habitantes y fueron los espacios políticos más inmediatos a los que podían acceder los grupos de poder local. Era tal la importancia para estos grupos, que Pilar Ponce Leyva ha señalado acertadamente que esas instituciones se convirtieron en el baluarte de las elites, pues a través de ellas podían controlar —o por lo menos influir en— las economías locales.¹ En esa línea, se han emprendido una gran cantidad de estudios sobre su composición y diversos intereses económicos y políticos que giraban en torno a ellas. También se ha analizado, aunque en menor medida, las funciones específicas de los ayuntamientos, como promover diferentes tipos de obras en sus jurisdicciones, además de regular una gran cantidad de asuntos que tenían que ver con el día a día de la vida local.

Por otra parte, durante los últimos años hemos presenciado una importante producción historiográfica sobre la transición política de la monarquía que se produjo a partir de los acontecimientos de 1808, los debates de las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812. Para el tema que nos ocupa, esta última resulta fundamental porque planteó la creación de ayuntamientos constitucionales y que estos pudieran establecerse en poblaciones de más de mil almas, por lo que se ha considerado una de las reformas más importantes a estas instituciones, aunque no fue la única. Así, luego de la euforia de las conmemoraciones, vale la pena reparar en otros momentos cruciales que incluso puedan darnos más luz sobre las disposiciones gaditanas. Éste es el ejercicio que hace el autor del libro aquí reseñado, tomando como eje de análisis la fiscalidad, uno de los aspectos menos abordados en la historiografía del tema.

En su prólogo, el autor señala que éste “es un estudio de una ‘ventanita fiscal’, pero resulta sustancial para entender desde la base el entramado de la vida y la administración urbana y rural del Estado absoluto y su tran-

¹ Pilar Ponce Leyva, *Certezas ante la incertidumbre: elite y cabildo de Quito en el siglo XVII*, Quito, Abya-Yala, 1998, pp. 364-365.

sición al moderno; sin él no se podrá comprender el mercado ni el Estado liberal y moderno” (p. 10), y esto lo lleva a reparar en las instituciones políticas locales, los ayuntamientos, con sus tradiciones, privilegios y potestades.

Efectivamente es el estudio de una institución local, pero que no puede analizarse —al menos no de manera completa—, sin considerar el escenario monárquico. Además es un estudio fiscal, pero que tampoco puede entenderse sin el análisis de aspectos políticos y jurídicos. Aspectos que están entrelazados a partir del tema de los ingresos y egresos de los ayuntamientos, y éste es uno de los aciertos del libro.

El trabajo se enmarca en el reformismo del siglo XVIII. El autor señala de manera clara que la Real Ordenanza de Intendentes de 1786 concentra varias reformas que se aplicaron a los ayuntamientos, y menciona algunos de los efectos de estas disposiciones, que en la mayoría de los casos derivaron en enfrentamientos con las autoridades encargadas de aplicarlas. Esto ha sido abordado de manera amplia por la historiografía, pero a pesar de la importancia de esas disposiciones, el libro llama la atención sobre un punto menos considerado en el estudio de los ayuntamientos: que lo establecido en la Real Ordenanza fue una especie de culminación de reformas que se venían diseñando, ensayando, ajustando y aplicando a esas instituciones algunas décadas antes.

En ese sentido, el texto hace un recorrido del proyecto reformista en su conjunto, primero en España y después en América, señalando las medidas que se trasladaron a esta última y los ajustes que debieron hacerse para recuperar los privilegios reales, principal objetivo de las reformas. Para ello debía lograrse una centralización, un control más eficiente de la recaudación, hacer una identificación más clara de los habitantes y de las diversas actividades económicas, así como diseñar una nueva forma de relación entre súbditos y poder real.

A partir de lo anterior, el autor organiza el libro en cinco capítulos: “Los intentos de reforma fiscal del ayuntamiento en España”, “La visita general y la reforma hacendaria de los ayuntamientos novohispanos”, “La aplicación de los reglamentos y el nuevo orden de los ayuntamientos”, “La reforma como proyecto de centralización fiscal local” y “¿Una

reforma inconclusa?”. Mi interés no es abordar cada uno de ellos, sino detenerme en algunos puntos fundamentales que atraviesan el libro:

1. Analizar la importancia de la jurisdicción territorial, cuya forma más evidente (y más estudiada, aunque sigue habiendo muchas interrogantes) fue la división de la Nueva España en intendencias mediante la Real Ordenanza de 1786. Si bien no puede negarse la importancia de esta división, el autor se centra en un nivel local, en la organización del espacio urbano a través de su cabildo (esa “ventanita fiscal”) para identificar de manera puntual los privilegios del poder real, y lo hace a través de dos funciones básicas: el fisco y la justicia, que unidas al gobierno fueron las piezas claves para definir esa nueva jurisdicción. En ese sentido, fue muy importante, por ejemplo, la recuperación gradual del monopolio de las gabelas reales, reordenar los ingresos y egresos municipales y, en general, redefinir las rentas, acciones que iniciaron antes de la reorganización territorial en intendencias. Posteriormente habla de la importancia de estas últimas, al igual que de la Constitución de Cádiz, que brindará la posibilidad de un nuevo reordenamiento territorial al propiciar la creación de más ayuntamientos.
2. La redefinición de la jurisdicción de cada autoridad; esto es, el reconocimiento de un espacio y *su gobierno*. Para ello analiza diversas disposiciones que se fueron dictando en el siglo XVIII, así como la creación de nuevas instituciones, como la Contaduría General de Propios y Arbitrios y Bienes de comunidad de Nueva España (1771), con sus respectivas juntas locales y su reglamento, que, con sus 11 capítulos, contemplaba las funciones de los regidores, la organización de rentas de propios y arbitrios o la alhóndiga, por mencionar sólo algunos. Después la Real Ordenanza de Intendentes señalará

- de manera más puntual las funciones de ayuntamientos y de otras figuras políticas, así como la constitución gaditana matizará algunas de esas funciones.
3. Las nuevas figuras políticas, como los regidores honorarios y el síndico procurador, quienes eran funcionarios reales encargados de revisar las cuentas ordenando la contabilidad; es decir, no eran cargos pertenecientes a las ciudades, lo que nos habla de medidas muy claras para vigilar las cuentas. A ellos se sumaron un contador, el abogado de la ciudad, y por supuesto, los intendentes y los subdelegados. Todo ello generó numerosos conflictos, obligando a los grupos locales a diseñar tácticas de negociación, algunas les resultaron exitosas, en tanto propiciaron adecuaciones de las disposiciones reales.
 4. El papel de los visitadores, que fue sumamente importante para conocer el estado de las rentas reales. Ellos recopilaban una importante cantidad de información y detectaron diversos problemas, como los repartimientos, los negocios que se hacían con la renta de los tributos, o diversos tipos de privilegios que iban en detrimento de los ingresos de la Corona. Evidentemente la figura de José de Gálvez fue crucial en esa tarea.
 5. Otro aspecto que está presente a lo largo del libro es el llamado “bien común”. Si por un lado se buscaban mantener los privilegios reales, por el otro estaba el interés por ese bien común, que se presentaba como una constante justificación de las medidas que se iban aplicando. Respecto a esto, por ejemplo, se argumentaba que al reordenar y recomponer los propios, se podrían cubrir los gastos de las ciudades, y así evitar hasta donde fuera posible establecer nuevos arbitrios o, incluso, se buscaría reducirlos para liberar de cargas a los vecinos.
 6. La diferencia entre los cabildos españoles y los indígenas. El autor detalla las particularidades de cada uno de ellos, y el proceso para lograr los fines reformistas trazando una trayectoria de las reformas iniciales en los ayuntamientos de la península, y el “traslado” a América. Y justamente una de las adecuaciones más importantes que debieron hacerse en esta última se debió a la existencia de cabildos indígenas. El autor muestra, por ejemplo, que los bienes de comunidad de los pueblos de indios fueron un asunto espinoso para la Contaduría General y las provinciales, en gran medida porque no había claridad sobre cómo hacer reglamentos, cómo distinguir los bienes comunales de los familiares y el fundo legal. Otro problema fueron los bienes de cofradías y hermandades, muchas de las cuales no contaban con documentos de fundación.
- Además de los temas señalados anteriormente, en el libro hay una puntual definición y ejemplificación de propios y arbitrios de los ayuntamientos, algo que resulta muy ilustrativo, sobre todo porque analiza varios casos y esto le permite mostrar la aplicación de las reformas fiscales atendiendo las particularidades económicas de la jurisdicción de cada ayuntamiento, así como las respuestas de las instituciones afectadas. A partir de ello valdría la pena emprender investigaciones que profundicen en cada caso.
- Finalmente, el libro evidencia que ese reformismo del siglo XVIII, en cuanto a la reforma fiscal de los ayuntamientos se refiere, no siempre planteó propuestas nuevas, sino que algunas de ellas eran preocupaciones que se manifestaron antes de que llegara la nueva dinastía, sólo que ésta última tendría las condiciones para ampliarlas y llevarlas a cabo. Algo que resulta muy sugerente, y valdría la pena trasladar esas reflexiones para otros temas de ese gran tópico que son las Reformas borbónicas.

