

II CONGRESO NACIONAL DE HISTORIA ECONÓMICA

"Historia del pensamiento económico: del mercantilismo al liberalismo".

Caminos, canales y puertos en el pensamiento económico de España en el siglo XVIII.

**Clara Elena Suárez Argüello
CIESAS. México, D. F.,**

Introducción

El pensamiento económico ha prestado especial atención al papel que en la historia han jugado las comunicaciones, dando énfasis a la importancia que han tenido los caminos en el desarrollo social y económico. Es por ello que me propongo estudiar la importancia que se dio en el pensamiento económico español del siglo XVIII a las obras públicas y a los caminos, así como la influencia e impacto que tuvo este pensamiento en la realidad, tanto en España como en la Nueva España en un proyecto a largo plazo. Por lo pronto, y dada la necesidad de brevedad en esta presentación, centro mi atención en las consideraciones que, respecto a la temática planteada, realizaron algunos mercantilistas en los primeros tiempos del periodo borbónico.

A diferencia de los arbitristas de los siglos XVI y XVII, buena parte del pensamiento económico español del siglo XVIII fue desarrollado por los propios funcionarios públicos, que ante la decadencia económica que padecía España desde fines del siglo XVI, buscaban las razones de ello y proponían alternativas de solución. Fue frecuente que compararan la situación con otros países europeos como Inglaterra, Francia y Holanda, y trataran de adaptar las medidas tomadas a la realidad española.

Antes de entrar de lleno al asunto, en este primer análisis respecto al pensamiento económico, he seleccionado a autores tempranos, contemporáneos de los reinados de Felipe V y Fernando VI, en buena medida en función de la cortedad que debe tener una ponencia. La elección recayó en Uztáriz, Campillo, Ward, y Ulloa, que ubicados de una u otra manera en la administración pública, en sus

escritos proporcionaron una perspectiva específica en relación a los caminos y canales. Por ello, creo que en buena medida influyeron en el monarca en turno así como en los términos en que se desarrollaron las obras públicas. Aunque también debo decir que el impacto de esos escritos no fue inmediato, y que sólo hasta fines del reinado de Fernando VI, se inició una política al respecto. Pero se debe decir que en buena medida debido a la influencia de algunos de estos pensadores, la construcción y mantenimiento de caminos, incluyendo a los mesones y posadas, se institucionalizó en España, delegando a los intendentes la autoridad en caminos y puentes y la responsabilidad técnica de la construcción en manos de los ingenieros militares¹. A la Nueva España estos ecos llegaron hasta fines del siglo XVIII, a raíz del establecimiento de intendencias y a una mayor conciencia por parte de los funcionarios de la importancia que tenían los caminos.

Importancia de los caminos en el pensamiento económico español a lo largo del siglo XVIII

Los criterios seguidos en la selección de autores que ahora revisamos considero que en sus obras, además de ubicar la problemática de los caminos, proporcionaran perspectivas para una operación más eficiente. Perdices de Blas y Reeder denominan a estos pensadores del siglo XVIII como “proyectistas”, en tanto realizaban proyectos más precisos con base a la abundante documentación a la que tenían acceso y que tenían una visión más amplia tanto del interior como del extranjero y un manejo más sistemático, buscando diversas soluciones a la problemática española².

Gerónimo de Uztáriz (1670 – 1732)

Este es el caso de Gerónimo de Uztáriz, que cabalgando entre el siglo XVII y el siglo XVIII (1670 – 1732), amplió sus perspectivas al viajar por Europa, recibiendo una sólida preparación en la Academia Militar de Bruselas. Desde época

¹ En España, los ingenieros militares inician su profesionalización a raíz del establecimiento de una academia militar en Barcelona en las primeras décadas del XVIII.

temprana se relacionó con los medios políticos, y al arribar en 1718 a Madrid obtuvo diversos cargos en la administración pública, llegando a ocupar, en 1729, el puesto de Secretario del Consejo de Indias por la Nueva España. Su principal obra se publicó en 1724 y en ella basamos nuestro análisis³. Hay que señalar que Uztáriz apoyó su trabajo en la consulta de numerosas fuentes, tanto españolas como de otros países, y en apretada síntesis, mencionar la importancia que Uztáriz le daba al comercio, en torno al cuál consideraba que España podría salir de su atraso y aletargamiento. En este contexto, su pensamiento en torno a los caminos, refleja en buena medida lo realizado en Francia por Luis XIV⁴. En uno de los grandes apartados de la *Theorica*, titulado “*Diversas resoluciones, reglamentos y providencias del Rey Nuestro Señor...*”, un capítulo refiere a la “Instrucción de Ingenieros” en los que se habla de la responsabilidad que tienen en mejorar los puertos y caminos⁵. Para ello, en 1718 Felipe V emitió una ordenanza solicitando a las diversas autoridades le proporcionaran relación de sus jurisdicciones, en donde le indicaran entre otras cosas:

*La situación de las ciudades, villas y lugares; sus distancias, la calidad de los caminos, curso de los ríos, estado de los puentes y otras circunstancias; como también la constitución y estado de las plazas de guerra, puertos de mar, bahías, y costas, así por lo que este conocimiento se necesita para el acierto de las resoluciones de mi real servicio, y para la comodidad de los pasajeros, carreterías y para otros interesados, como por el deseo que tengo de mandar hacer en los referidos caminos, en los puentes y en otros parages, los reparos, y obras que se consideren convenientes...*⁶

² Luis Perdices de Blas y John Reeder, *El Mercantilismo: política económica y Estado Nacional*, Madrid, Editorial Síntesis, 1998, pp. 85 – 87.

³ Geronymo de Uztáriz, *Theorica y Practica del Comercio y de Marina*, Introducción de Gabriel Franco, Madrid, Editorial Aguillar, 1968. También se reviso el libro de Reyes Fernández Durán, *Una política económica para Felipe V*, Madrid, Minerva Ediciones, 1999.

⁴ Veáse en la *Theorica* el capítulo XXVI, especialmente la página 61.

⁵ Idem, se trata del capítulo XLIX, “Se expresan algunas providencias, que en la Instrucción de Ingenieros y de otras personas estableció el Rey Nuestro Señor a favor de los comercios, y de la navegación: lo que se trabaja en mejorar algunos puertos, especialmente el de Málaga, y comercio grande, que hace de sus frutos. Pp. 117 – 122.

⁶ Id., pp. 117 – 118.

La ordenanza señalaba que para la apertura de nuevos caminos había que evitar rodeos y malos pasos para que la conducción de los frutos y géneros fuera menos costosa, así como la necesidad de reconocer los ríos que pudieran hacerse navegables o la posibilidad de abrir canales y acequias, y el arreglo y reparo de los puertos de mar, ya que todo ello redundaría en un costo de transporte menor. Se mencionaba que este tipo de obras usualmente se realizaban con caudales de la Real Hacienda, aunque muchas de ellas habían sido realizadas pésimamente y con un gran estipendio de recursos, por lo que a partir de esa fecha, las obras sólo podrían realizarse bajo ciertas premisas, redactando para ello una Instrucción, que conteniendo sesenta y dos artículos, especificaba la realización, por parte de los ingenieros, de cartas geográficas individualizadas de cada región, a la que se debería anexar relación sobre la calidad del terreno, topografía, producciones, regularidad de los tránsitos, así como las condiciones de las ventas o posadas existentes, los puentes que hubiere y el estado en que se hallaren. El método a seguir en los puertos de mar era similar, pues había que mapear la costa, describir las construcciones que hubiera para su resguardo, la profundidad de las aguas, los vientos, los bancos de arena, los escollos, así como las condiciones y ubicación de los muelles⁷.

Uztáriz abogaba por hacer navegable el río Ebro, inclusive desde su desembocadura en el Mediterráneo, obra que debería recaer en manos de ingenieros muy especializados. Y que si tradicionalmente se acostumbraba el traslado de pertrechos de guerra fabricadas en Navarra por medio de barcas “chatas” o “planudas”, arreglado el canal sería más fácil bajar y subir el río, lo que permitiría el abasto de cereales entre unas y otras provincias, el transporte de diversos géneros para comerciar en el interior y exterior, y la conducción de muchos materiales para la marina, evitando los traslados de productos a lomo o en carruajes, dándose un ahorro significativo en fletes⁸. Consideraba también importante hacer navegables otros ríos e inclusive abrir

⁷ Id., p. 119.

⁸ Id., p. 218.

canales que unieran unos con otros, aunque planteaba que para la realización de esta idea era necesario profundizar más en ella. Pensaba que si los caminos se arreglaran y mejoraran, se construyeran más directamente evitando rodeos y se les librara de maleantes, el comercio en general saldría beneficiado ampliamente. Respecto a los puertos consideraba la necesidad de arreglar algunos de ellos, mencionando a los de Cartagena, Alicante, Barcelona y Alfaques de Tortosa, así como Málaga, en el que ya se trabajaba⁹.

Otro punto importante que considero hay que destacar en el pensamiento de Uztáriz, si bien no relacionado directamente con la construcción o arreglo de caminos, era su visión en relación a la apertura del mercado interior, trasladando todas las aduanas interiores a las fronteras o puertos de mar, lo que permitiría el libre tránsito por todo el territorio¹⁰.

En un estudio reciente se señala a Uztáriz como autor de una política económica para Felipe V¹¹. ¿Hasta qué punto sus informes y obras influyeron en este rey borbón? ¿hasta qué punto los ministros y consejeros consideraron sus perspectivas? Lo que sabemos con certeza es que el libro, editado en España tres veces durante el siglo XVIII, y traducido al francés, inglés e italiano, tuvo una fuerte influencia en otros pensadores y –a lo largo del siglo XVIII- en la política estatal.

Bernardo de Ulloa y Sosa (¿? – 1752)

Ulloa ha sido considerado como uno de los economistas españoles más importantes de la primera mitad del siglo XVIII, influenciado profundamente por la obra de Uztáriz. Hidalgo, originario de Sevilla, ostentó varios cargos tales como gentilhombre de Boca de Su Majestad, Alcalde del Cabildo de Sevilla, y Procurador Mayor en la Corte. Su obra *Restablecimiento de las*

⁹ Id., pp. 410 – 411.

¹⁰ Reyes Fernández Durán, *Una política económica para Felipe V*, pp. 158 – 163.

¹¹ Idem, 1999.

*fábricas y comercio español*¹² respondía a su preocupación por el atraso económico que vivía España. Las dos primeras partes del trabajo se publicaron en 1740 y la tercera en 1746. Su análisis descansó en dar cuenta de los obstáculos que impedían un desarrollo saludable a las fábricas españolas, tales como la multitud de impuestos, las aduanas interiores, y la falta de una política comercial favorable a la producción nacional; para ello Ulloa observó la situación que se daba tanto en otros países como en la propia España. También estudió las trabas impuestas al tráfico marítimo, considerando al comercio fundamental para el reestablecimiento de las fábricas. La piratería, el tráfico de negros manejado por Inglaterra, el establecimiento de colonias extranjeras en América, la escasez de embarcaciones nacionales, eran embarazos que impedían que el comercio se desarrollara adecuadamente. Si bien propuso la apertura del comercio con Filipinas, se encontraba a favor del monopolio de Sevilla. Propugnaba que se favoreciera la agricultura en las posesiones americanas, pero estaba en contra de que en ellas se establecieran industrias.

¿Cuál era la perspectiva de Ulloa en relación a los caminos y canales? Mencionaba que entre los obstáculos para el reestablecimiento de la industria en España se encontraba la carestía de alimentos, y ello era debido, entre otros factores, a los precios exorbitantes que se cobraban en los mesones, ventas y posadas así como la mala calidad de los caminos y la falta de puentes. Eran estos algunos de los motivos por los que los diversos productos elevaban sus precios, pues los transportistas trataban de resarcirse de las averías o abusos que padecían en los caminos. Desde su perspectiva, el arreglo de caminos debía recaer en los pueblos o las villas que atravesaban y así nos dice¹³

...que las villas en sus términos allanen los caminos, abran carreteras donde se necesiten, haciendo alcantarillas y puentes para el paso de los ríos y arroyos, quitando las

¹² Bernardo de Ulloa. *Restablecimiento de las fabricas y comercio español*. Edición y estudio preliminar de Gonzalo Anes. Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana, Quinto Centenario, Antoni Bosch, Editor, 1992.

¹³ Idem, p. 52.

penalidades, estorbos y riesgos a los que trajinan por precisión en todos los tiempos.

Ulloa extiende su pluma ampliamente en relación a las posadas y mesones y a los caminos les dedica un mínimo espacio, aunque realiza una propuesta interesante que refiere a crear en cada provincia el puesto de *Intendente de Caminos y Tráfico* con su escribano correspondiente. Sus salarios provendrían de los ayuntamientos de los pueblos y ciudades, y las funciones del intendente radicarían en vigilar que los caminos, puentes y alcantarillas se encontraran en las condiciones adecuadas, y en caso contrario, instruir a las alcaldías respectivas de los arreglos o construcciones necesarias. También vigilaría el uso adecuado de los recursos que se emplearen, los que podrían provenir de los propios de las ciudades. Su responsabilidad sería además cuidar que los arrendamientos de los mesones fueran justos, que estuvieran ubicados en lugar adecuado, que se abastecieran apropiadamente, así como sugerir la apertura de carreteras donde fuera necesario y estar al pendiente que a la arriería se le tratara adecuadamente y se le cobraran precios justos¹⁴. .Ulloa criticaba también la poca atención que se le había dado al “cultivo de los ríos” lo que podría permitir un transporte más expedito y económico, y reconocía que otras naciones como China o Francia aprovechaban los ríos construyendo canales, lo que abarataba en gran medida el precio de los abastos. Reflexionaba que ese pensamiento no debería serle ajeno a España, pues en los siglos XVI y XVII Juan Bautista Antonelli, Francisco Pérez de la Oliva y Leonardo Turriano emitieron propuestas al respecto. Y Felipe III en 1626 emitió una cédula real para hacer que el río Guadalquivir se hiciera navegable de Sevilla a Córdoba, situación que había sido real en otras épocas como en la de Alfonso el Sabio (1291). La construcción de canales también debería recaer en el *Intendente de Caminos y Tráfico*, y debería procurarse hacer navegables todos los ríos, pues ello permitiría la igualdad de precios en lo comestibles en todo el territorio¹⁵.

¹⁴ Ibídem, pp. 51 – 54.

¹⁵ Ibíd., pp. 54 – 58.

Para concluir este apartado, debemos decir que Ulloa también estaba en contra de la cantidad de derechos que se cobraban por cualquier operación mercantil que se realizaba, pues ello era otro obstáculo para poder abaratar el precio de los productos de consumo¹⁶.

José del Campillo y Cosío (1692 – 1743)

Bajo la protección de José Patiño, Campillo y Cosío escala poco a poco puestos en la administración borbónica, hasta llegar a la cúspide del poder, quedando a su cargo, en 1741, los ministerios de Hacienda, Guerra, Marina e Indias, que lo convirtieron en líder del gobierno. Campillo contaba con experiencia americana, además de demostrar un carácter enérgico y una actitud independiente, así como gran habilidad como administrador; de corte intelectual, produjo una obra fructífera, que si bien no tuvo impacto inmediato, dio frutos en los sucesivos reinados. Con ideas novedosas, por ejemplo, plantea la necesidad de incorporar tanto económica como socialmente a los indígenas americanos, considerándolos como consumidores potenciales, que enriquecerán el mercado español. Entre sus pensamientos se encontraba la idea de las visitas generales para conocer los territorios, su gente y sus recursos, la necesidad de establecer intendentes en América, la recomposición de la minería americana, el planteamiento del libre comercio y la abolición de monopolios. Hay que mencionar que su influencia quedó explícita en las obras de Bernardo Ward, Pedro Rodríguez Campomanes, José Antonio Moñino, Conde de Floridablanca y José de Gálvez, y que la mayoría de sus ideas fueron aplicadas a lo largo del siglo XVIII.

Para conocer su pensamiento en relación a los caminos y a las obras públicas, revisamos *España Despierta, Lo que hay de más y de menos en España, para que sea lo que debe de ser y no lo que es*¹⁷, y el *Nuevo Sistema de Gobierno Económico para la América*¹⁸.

¹⁶ Ibíd., pp. 58 – 60.

¹⁷ Estas dos obras fueron consultadas por vía electrónica:
<http://cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/>.

¹⁸ Editada por la Universidad de los Andes. Facultad de Humanidades y Educación. Mérida, Venezuela, 1971. Con estudio introductorio de Eduardo Arcila Farías. (En el exordio Campillo señala que inició la obra en febrero de 1743, y fallece en

Campillo sostenía que las obras públicas, incluida la “perfecta composición de caminos”, tenía que ser responsabilidad del gobierno, y que además del beneficio general para el reino, se evitaría la abundancia de vagos por la necesidad que habría de trabajadores¹⁹. Consideraba que eran cinco las clases de obras públicas necesarias tales como los canales navegables, los caminos grandes y despejados, los desmontes de montañas, montes y tierra inútil, los templos regios y obras grandiosas, y los grandes astilleros para la construcción de navíos²⁰.

Consideraba a los canales navegables fundamentales para el desarrollo de España, ya que facilitaban el comercio interior y exterior, generando grandes ahorros tanto en tiempo como en costo. Proponía la construcción cuando menos de tres canales, tomando a Madrid como punto central para facilitar el abasto a la corte. Cada uno de ellos tendría vasos comunicantes, lo que facilitaría la conducción; los destinos serían Alicante, con brazos a Cartagena, Barcelona y poblaciones grandes de estas regiones, Cádiz, con extensiones a Bilbao, a las Andalucías, a Extremadura, y Galicia, y el tercero sería a Aragón, con articulaciones para León, Navarra y Castilla. Para su mejor funcionamiento, la Corona tendría que favorecer que cualquiera de sus vasallos construyera barcos para el traslado de los diversos productos por dichos canales. La capacidad de transporte de cada barco debería de ser de 500 arrobas, con una tarifa establecida por cada cien leguas, de tres reales de vellón por arroba de productos nativos y cinco reales por la arroba de mercancía extranjera.

Madrid un jueves santo de abril del mismo año). Fue publicada por primera vez en la Imprenta de Benito Cano en Madrid, en 1789, y el editor en su prólogo señala que esta obra ha pasado por manos de numerosos copistas sin escrúpulos, lo que explica la incongruencia de la fecha de redacción.

¹⁹ *Lo que hay de más y de menos en España, para que sea lo que debe ser y no lo que es*. Letra O. (Redactada en 1741). Alicante : Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 1999 Edición digital a partir de *Dos escritos políticos*, Oviedo, Junta General del Principado de Asturias, 1993, pp. 1 -131

²⁰ José del Campillo y Cosío, *España Despierta*, (Redactada en 1742). Alicante : Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 1999 Edición digital a partir de *Dos escritos políticos*, Oviedo, Junta General del Principado de Asturias, 1993, pp. 137 - 233

Campillo plantea el ahorro a obtenerse, ya que el transporte con carros o arrieros, tenía un costo de flete por arroba de por lo menos quince reales; en relación con el tiempo mientras la conducción en barco por tramo de cien leguas sería de cinco o seis días, en recuas el tiempo utilizado sería de quince días, y en carro hasta un mes o más. Otro beneficio además sería que los géneros se encontrarían más protegidos en barco, que expuestos a las contingencias del camino por tierra.

En relación a la construcción de caminos, ésta debía llevarse a cabo donde los canales no hubieran llegado. Planteaba que nunca debían estar intransitables por pantanos o atolladeros, ni tener quiebres a los lados, para evitar los asaltos, frecuentes por otra parte, de los maleantes.

También proponía desmontes de montañas y de tierra inútil, la que serviría para fertilizar paseos públicos, así como la construcción “grandiosa” de templos, graneros públicos tales como alhóndigas y pósitos, y puentes suntuosos.

La última clase de obra pública que planteaba era realizar grandes astilleros, donde se hicieran navíos, para dar al monarca y al Estado gran reputación.

Campillo era plenamente consciente de que la construcción de obras públicas significaba una gran erogación, por lo que proponía medios para allegarse de suficientes recursos. Por principio, era necesario formar un *real fondo público*, que sería la base para costear las obras. Los recursos provendrían primero de todas las corridas de toros que se realizaran en España; calculando 600 al año, una tercera parte de su recaudación, equivalente a 600,000 reales de vellón tendría como destino el *real fondo*. El siguiente recurso tendría como origen un tributo que se impondría para reconocer la soberanía del rey por medio del vasallaje; calculando en sesenta los vasallos de la más alta esfera, y en 60,000 ducados sus ingresos, y proporcionando la undécima parte anualmente, el total ascendería a tres millones quinientos noventa y nueve mil novecientos noventa y dos reales de vellón. El tercero, en el que calculaba un ingreso de tres millones de reales de vellón, refería a los mayorazgos, que con 15,000 ducados anuales, debían contribuir con una décimo cuarta parte

de su ingreso. A las religiones y al estado eclesiástico les correspondía el cuarto y quinto lugar; las primeras deberían contribuir con la décimo séptima parte de sus productos anuales, calculando de ello un ingreso de tres millones de reales de vellón. Al estado eclesiástico, que debería contribuir en la misma proporción que las religiones, le calculaba una entrada de dos millones de reales. Y finalmente, el resto de los vasallos, que deberían tener también obligación de contribuir con la décimo séptima parte de sus ingresos anuales, calculaba un ingreso de dos millones de reales.

De esta manera, al *Real Fondo Público* ingresarían 14,199,992 pesos anuales, monto que consideraba suficiente para el inicio y conclusión de las obras, las que por otra parte podían ser dadas en contrato a cualquier compañía o cuerpo que quisiera construir alguna obra, con tal de obtener algún privilegio o regalía²¹.

En relación a la política que tenía que seguir la Corona en sus posesiones americanas, Campillo redactó un extenso informe dividido en dos partes, en donde trató numerosos puntos. Primeramente desarrolló las líneas seguidas por otros gobiernos europeos tales como Inglaterra y Francia en sus colonias americanas; a continuación planteó las políticas generales que debía seguir España en América, tales como las visitas generales para un conocimiento más profundo de la población y los recursos, la imitación de ciertas pautas exitosas que los extranjeros habían establecido en sus posesiones, el nombramiento de intendentes que permitiría que América se convirtiera en una “nación industrial”, al estilo que se manejaba en España, la distribución de las tierras incultas entre la población indígena, el método con que se les debería instruir para la agricultura, así como su habilitación en ciertas artes y fábricas, y proporcionarles un manejo monetario adecuado para que los indios adquirieran caudal, y a la larga fueran consumidores.

En la segunda parte del *Nuevo Sistema de Gobierno económico para América*, Campillo propone las medidas que debían seguirse en América, para provecho de España. Perfectamente consciente del problema minero

²¹ Idem. .

novohispano y de los abusos que existían en ese ramo, propuso soluciones que en buena medida fueron seguidas dos décadas después por José de Gálvez.

El tema de caminos y obras públicas en relación con América, es mencionado por Campillo desde la perspectiva del comercio que se debía establecer entre España y América, propugnando primeramente por una rebaja de los excesivos derechos que se pagaban, lo que incrementaría el consumo, ahorraría fletes, disminuiría el contrabando y proporcionaría a la Corona ganancias mucho mayores. Se encontraba a favor de la apertura de puertos en España, y de que el comercio debía ser libre para cualquier vasallo del Rey, atacando la existencia de cualquier restricción al comercio, y a favor de que la conducción de mercancías se diera en navíos sueltos en cualquier época del año. Considerando que en América había varios tipos de comercio que deberían ser atendidos, Campillo les otorgaba a los futuros intendentes un papel primordial para que lo fomentaran. Como ejemplo, Campillo señala que los intendentes debían atraer a los indios “bravos o independientes” por medio de agasajos y regalos a sus caciques, lo que favorecería su integración. A la larga, al igual que a los españoles, se les debería estimular y permitir que establecieran compañías de comercio.

Campillo consideraba que el éxito del comercio se basaba en una buena comunicación y ésta debía conseguirse mediante el establecimiento de correos eficientes que mantuvieran informados a los comerciantes de las necesidades y preferencias de los consumidores, de las ventas realizadas, de la escasez o abundancia de un producto determinado. Su propuesta era el establecimiento de correos adecuados, que hicieran la comunicación expedita entre ambos continentes. La responsabilidad en su regularidad correspondería a los intendentes, así como el mantenimiento en la seguridad en los caminos. El planteamiento de Campillo en relación a los caminos o los traslados acuáticos en el interior de América, era exclusivamente en función de que fuera fácil el traslado de géneros de Europa, así como la extracción de los frutos americanos. Señalaba:

Ya me hago cargo de que no se podrán hacer caminos como en Europa; más no se trata de esto, sino de abrir una comunicación del modo posible para que puedan transitar caballerías con cargas, y un Intendente activo y zeloso, amador de su patria, hallará medios de hacer las cosas con proporción a las circunstancias del país.

*Sabrán valerse de un pedazo de río donde sea navegable, poner barcos para los pasajeros, componer un mal paso, cortar un pedazo de monte para excusar rodeos, poner habitaciones en un país extendido y despoblado de trecho en trecho...*²²

Campillo argumentaba la importancia que tendría el correo no solamente en función del comercio, sino para la administración de justicia y buen gobierno. Según sus palabras, el establecimiento de esta providencia significaba que América estaría dos tercios más cerca de España²³. Para concluir con la visión de Campillo, hay que destacar que a pesar de su deseo de una mayor integración de América, lo que trataba era conseguir mayores beneficios para España.

Creo importante señalar que nuestro siguiente pensador, Bernardo Ward, en ocasiones ha sido acusado de plagio intelectual, ya que su obra *Proyecto económico* es calca fiel en muchas partes del trabajo de Campillo y Cosío²⁴, pero si bien utiliza todos sus elementos, los acomoda y reinterpreta de una diferente manera²⁵.

Bernardo Ward (¿? – hacia 1779)

A la mitad del siglo XVIII (1750 – 1754) y patrocinado por Fernando VI, Bernardo Ward, de origen irlandés, recorrió Europa con el objetivo de

²² José del Campillo y Cosío, *Nuevo Sistema de Gobierno Económico para la América*, 1971, p. 187.

²³ *Idem*, p. 188.

²⁴ “La segunda parte del *Proyecto económico* es idéntica al *Nuevo Sistema*, salvo algunas divergencias mínimas.... Además la 1ª. Parte del *Proyecto económico* y la *Obra Pía* impresa a su continuación se inspira en otro escrito inédito de Campillo intitulado *Lo que hay de más y de menos en España*, y posiblemente en su *España despierta*. Quizá no sea Ward el culpable del plagio, puesto que no fue él el que publicó el proyecto en su nombre”. En Juan Luis Castellano C., “Estudio preliminar”, en Bernardo Ward, *Proyecto Económico*. Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, Madrid, 1982, p. XX.

observar y analizar los adelantos en otros países, para realizar propuestas concretas de mejoras para España. A su regreso ingresó en la administración pública ocupando diversos cargos y redactando varios informes. En 1762 concluyó su *Proyecto Económico*²⁶ que ahora se analiza, aunque fue publicado hasta 1779, después de su muerte, por iniciativa de Pedro Rodríguez de Campomanes. La obra, en dos partes, trata en la primera los problemas de España y la segunda refiere a América. El pensamiento económico de Ward se aleja de las políticas proteccionistas; en contra de los monopolios y los privilegios gremiales, aboga por una libertad de comercio interior y con las colonias, propugnando por un Estado sólido, pero a favor de la propiedad privada que frenara el poder absoluto²⁷.

En su estudio Ward le dio un peso significativo al arreglo de las vías de comunicación, como uno de los factores que había permitido el progreso en otras naciones. Él consideraba que *“las operaciones grandes, y obras públicas, como son caminos, canales y navegación de ríos y otras semejantes, no se pueden ejecutar sino bajo de la dirección del Soberano”*²⁸.

Ward consideraba que el atraso que padecía España en la agricultura, sus fábricas y el comercio procedía en buena medida de la falta de comunicación de una provincia con otra y de todas hacia el mar.

Para poder hacer los ríos navegables y construir canales, proponía que fuera una compañía holandesa la que realizara las obras y se le diera en usufructo la navegación por un periodo de cincuenta años, dada la aptitud y experiencia que tenían en ello. Los holandeses podían obtener el caudal necesario de fácil manera, además de la gran experiencia que tenían en la construcción de diques, esclusas, etc. De esta manera, tanto la compañía como España

²⁵ Idem., p. XXI - XXIII.

²⁶ Bernardo Ward, *Proyecto Económico en que se proponen varias providencias, dirigidas a promover los intereses de España, con los medios y fondos necesarios para su plantificación*: escrito en el año de 1762 por D. Bernardo Ward, del Consejo de S.M. y su Ministro en la Real Junta de Comercio y Moneda. Obra Póstuma. Madrid. Por D. Joachin Ibarra, Impresor de Cámara de S.M., MDCCLXXIX .

²⁷ Luis Perdices de Blas y John Reeder, *Diccionario de Pensamiento Económico en España*, Madrid, Editorial Síntesis, Fundación ICO, 2000, p. 387.

obtendrían grandes beneficios, pues no solamente la comunicación sería más expedita, sino que se promoverían los frutos y manufacturas del interior, al venderse en todas partes del mundo. Ward además de plantear los grandes beneficios para España, incluía el resurgimiento de Holanda y devolverle “su antigua opulencia”. Ward analizó y sustentó este proyecto detenidamente, considerando las etapas que debían seguirse, y proponía que si no era posible lo realizaran los holandeses, se les diera a los ingleses, que también contaban con la capacidad de obtener grandes recursos, además de saber apreciar la importancia de un gran comercio²⁹.

Ligado estrechamente a este proyecto se encontraba la necesidad de buenos caminos, ya que Ward consideraba que no podía haber en todas partes ríos y canales. Un buen camino ahorra hasta una tercera parte del costo del flete, pues permitía el traslado de productos en carro y la utilización de menos animales. Consideraba que el contar con la materia prima necesaria para la construcción de caminos, permitiría un costo menor. Proponía los métodos de construcción utilizados en otros países, de acuerdo al tipo de terreno donde se hiciesen.

El modo de construir los caminos en Francia le parecía lo más adecuado, describiéndolos como “buenos, sólidos, rectos y hermosos”, unas calzadas continuas, y creía que en España se podían lograr a un costo menor. Proponía que se construyeran seis *caminos grandes*, cuyo centro sería Madrid y que irían a Badajoz, a La Coruña, a Cádiz, a Alicante y a la raya de Francia, tanto del lado de Bayona como del lado de Perpiñán; de estos puntos había que construir otros hacia los puertos de mar y ciudades de importancia, como de la Coruña a Santander, que pensaba prioritario, otro para Zamora y Ciudad Rodrigo, de Cádiz a Granada, etc. Luego planteaba la realización de *caminos de travesía*, que irían de unas ciudades a otras. La inversión inicial la tenía que realizar el Rey, aunque consideraba que posteriormente su mantenimiento tendría que ser realizado por los pueblos

²⁸ Bernardo Ward, *Proyecto Económico*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, 1982, p. 31.

²⁹ Idem, pp. 63 – 75.

por donde atravesaban los caminos. Reflexionaba que era fundamental que los caminos fueran rectos, aunque ello implicara un mayor costo en su construcción, pues su realización en esos términos era a la larga un ahorro significativo³⁰.

Juzgaba que conforme el comercio interior fuera tomando fuerza, se podrían establecer postas con sus respectivas caballerías en diferentes puntos, las posadas necesarias, e inclusive podría fomentarse el establecimiento de carruajes con salidas periódicas a diversas ciudades³¹.

Ya que la inversión correría por cuenta del Rey, Ward proponía para la obtención de fondos la formación de una “poderosa” compañía de europeos que desagüara las minas de plata americanas, y de lo que obtuvieran, dieran una cuarta parte o un millón anual de pesos fuertes, a cambio del beneficio de las minas más ricas, por un tiempo determinado. Si el Rey hipotecaba esos u otros fondos que Ward propondría verbalmente, podría levantar por lo menos un capital de diez millones de pesos, que podrían costear el arreglo de las diversas vías de comunicación³².

En la segunda parte del *Proyecto Económico*, Ward reflexionaba sobre la situación de los dominios americanos, considerando que de ellos debía provenir el sostén financiero para los proyectos que proponía realizar en España.

Por supuesto, los planteamientos que realizaba para América eran bastante desiguales en relación a sus propuestas para España. De esta manera, si bien advertía la necesidad que las provincias americanas se comunicaran, señalaba, en los mismos términos que ya lo había hecho Campillo³³:

Ya me hago cargo de que no se podrán hacer caminos [en América] como en Europa; más no se trata de esto, sino de abrir una comunicación del modo posible para que puedan transitar caballerías con cargas; y un intendente amador de su patria, activo y celoso, hallará medio de hacer las cosas con proporción a las circunstancias del país: sabrá valerse de un pedazo de río donde es navegable,

³⁰ Idem, pp. 75 – 76.

³¹ Ibídem, p. 77.

³² Ibíd., p. 78.

³³ Véase la misma cita en palabras de Campillo en las páginas 12 – 13.

*poner barcos a los que se han de pasar, componer un mal paso, cortar un pedazo de monte para excusar rodeos, en un despoblado muy extendido poner habitaciones de trecho en trecho y, por fin, podrá emprender una obra proporcionada a la población que gobierne y a los medios que tengan para sufragar los gastos*³⁴.

Una de las propuestas fundamentales que hacía era el aumento de población productiva tanto en España como en las Indias, lo que significaba convertir a buena parte de la población en individuos útiles, que promoverían la agricultura e industria, lo que traería aparejado el incremento del consumo, tanto en España como en América. De esta manera, la Real Hacienda incrementaría sus ingresos tanto por lo que recogerían las aduanas, como por los derechos que pagaba la plata al Rey, que también crecerían. Para ello desmenuza los diversos consumos americanos, y propuso que según sus usos y utilidades se pagaran impuestos, y así para materias de lujo como el café, el cacao, el azúcar y especias e inclusive el hierro pagaran de derechos un tanto igual al equivalente a su valor, considerando que a pesar de ello, su costo sería menos que la cuarta parte que pagaban tradicionalmente. A los géneros provenientes de Manila consideraba adecuado cargarles desde un 50 a un 100 sobre su valor total. A otros artículos como el aguardiente, el tabaco, la sal y la especiería proponía estancarlas y que fuera el Estado quien las administrara, cargándoles de derechos un tanto igual a su valor total. Lo mismo proponía con las bebidas nativas, aunque también consideraba su prohibición total o su estancamiento, ya que su producción competía con los licores de España. Proponía que la plata, una vez perfeccionado su beneficio, pagara rigurosamente el quinto y no la décima parte³⁵.

En función de todo ello, Ward concluía que el real erario recibiría un significativo incremento en su ingreso proveniente tanto de España como de América, lo que le permitiría realizar las obras públicas de ríos, canales y caminos, así como promover el bien público motivando a la población por distintos medios. Para ello era necesario libertar al comercio, evitando de esta

³⁴ Ibid., p. 333.

³⁵ Ibid., pp. 346 – 350.

manera que, por el comercio ilícito, otros países gozarán lo que correspondía a España³⁶.

A guisa de conclusión

La importancia dada a los caminos y a las obras públicas en la primera época del periodo borbón queda reflejada en la obra de estos intelectuales españoles, contemporáneos de los reinados de Felipe V (1700-1746) y Fernando VI (1746-1759).

La clara conciencia de la decadencia española, la comparación de una mucha mejor situación en otros países europeos, lleva a estos funcionarios intelectuales a la búsqueda de diversas salidas.

En el escrito de Uztáriz se observa la transcripción de una ordenanza dada por Felipe V desde 1718, con el objeto de conocer el estado en que se hallaba el territorio que gobernaba, y en donde daba una clara importancia a los caminos, puentes y a los puertos de mar, consciente del alcance que todo ello tenía para un mejor desarrollo económico del país. Dispuesto a utilizar los caudales de la real hacienda y que las tropas se emplearan en estas obras, estableció que fueran los ingenieros los que se hicieran responsables de todas estas obras, previa la realización de cartas geográficas y relaciones específicas de todas las provincias. Con ello vemos que desde un periodo temprano, la Corona genera una línea al respecto, influida en buena medida, por el modelo de política económica seguido por Francia.

Los cuatro pensadores que analizamos le daban al comercio una importancia fundamental. De ahí la necesidad de tener, tanto a nivel interno como externo, toda clase de facilidades para la conducción de los diversos productos y géneros, lo que se lograría por medio de buenos caminos, y un transporte acuático que se lograría con hacer los ríos navegables y la construcción de canales. La construcción de astilleros, y el arreglo de puertos era otra parte importante para facilitar el comercio. De esta manera observamos que si en lo fundamental sus planteamientos van en la misma dirección, en sus perspectivas hay diferencias. Y

³⁶ *Ibíd.*, p. 352.

así Uztáriz nos indica lo realizado en Francia a este respecto por el Rey Cristianísimo y las soluciones seguidas en Holanda, mientras que Ulloa le da una importancia fundamental a las posadas y mesones y considera que para el arreglo o construcción de caminos y para la navegabilidad de los ríos hay que crear en cada provincia el cargo de Intendente de Caminos y Tráfico, y que el costo de estas obras recaiga en los pueblos o ciudades beneficiadas. Por su parte Campillo proponía que era responsabilidad del gobierno tanto el arreglo y construcción de los caminos y canales, pero para ello ideó la formación de un Real Fondo Público que se alimentaría de ingresos provenientes de diversas fuentes y que permitiría llevar a cabo las grandes obras públicas. En su perspectiva integra a América, pero solamente para que la metrópoli se allegue más recursos. De esta manera, facilitar la comunicación interna en las provincias americanas para que los productos se desplacen de manera fácil debe ser tarea de un intendente, desde luego sin el peso y los recursos que debían emplearse en España. Campillo, a favor del libre comercio, considera que buena parte de su éxito radica en una comunicación adecuada, por lo que propone el establecimiento de un correo muy eficiente. Ward por su parte también estaba a favor de la libertad de comercio interior y con las colonias, y consideraba que las diversas obras públicas para facilitar el comercio eran responsabilidad de la Corona. Por los altos costos que implicaba la construcción de los canales, proponía contratar con compañías extranjeras que tenían tanto el conocimiento como los recursos. Propuso los caminos que debían construirse, y los clasificó en caminos grandes o de travesía según su importancia. Sugería que su construcción fuera recta, ya que a la larga significaba un ahorro, y consideraba que con el tiempo se podrían establecer postas, posadas e inclusive carruajes. Su perspectiva de las colonias americanas era la misma que la dada por Campillo, aunque consideraba que para poder llevar a cabo la construcción de caminos y canales en España, era necesario fundar una compañía para explotar las minas americanas, la que proveería los recursos necesarios. De una u otra manera todos señalaban que la baja en el costo de los fletes repercutiría a favor del comercio, así como en la necesidad de la baja o cancelación del pago de los diversos derechos que se cobraban.

Concluído el análisis, debemos preguntarnos si estos textos tuvieron un impacto y repercusión favorable en la España borbónica. Se sabe bien que la situación económica de España en las primeras décadas del siglo XVIII no era favorable debido a los gastos en que incurrió la monarquía por la Guerra de Sucesión. Fue hasta que Fernando VII subió al poder y siguió una política pacifista, que empezaron a cuajar varios de estos proyectos, en buena medida por el impulso dado por el Marqués de Ensenada. En 1749 se facilitó la comunicación entre las dos Castillas, al poder acceder los carros al puerto de Guadarrama. Se mejoraron también tramos del camino de Madrid a la Coruña y se construyeron modernos astilleros en el Ferrol y Cartagena. El impulso de construcción y arreglo de caminos continuó en la época de Carlos III, que siguiendo las propuestas realizadas por Ward, llevó a cabo una red radial de caminos cuyo centro era Madrid, lo que reflejaba claramente su política centralista. Estos caminos ya eran carreteras pavimentadas, de suficiente ancho, con cunetas para su desagüe, y con árboles a la vera, así como fuentes. Intimamente ligada a su construcción estaba el tema de los mesones y posadas. Con respecto a los canales, si bien se realizaron varios proyectos, fue en 1753, bajo el régimen de Fernando VI que se inició la obra del canal de Castilla, continuando su construcción a lo largo del siglo y llegando a cubrir solamente una parte de la provincia de Palencia. Finalmente hay que señalar que desde el inicio del periodo borbónico se profesionalizaron las obras públicas, que debían quedar a cargo de los ingenieros militares para su construcción, y para su conservación y cuidado bajo la vigilancia de los intendentes. La necesidad manifiesta por parte de la Corona de representaciones espaciales como son los mapas para las diversas provincias o el hecho de que en la época de Fernando VI se iniciara la señalización en los caminos, nos muestra el interés en este ámbito, de la política castellana.

Y con respecto a las provincias americanas nada se hizo en estos primeros tiempos. Fue hasta 1786, al establecer las intendencias, cuando menos en la Nueva España, que surgió tanto una motivación como una presión para la construcción y el arreglo de caminos.

