

# 3. El Estado y su evolución

OMAR GUERRERO

## INTRODUCCIÓN

En 1856, Alejandro de Tocqueville se propuso interrogar a la Francia, que ya no existía, auscultando los archivos de la administración pública con el fin de tomar nota de las ideas, deseos y pesares que, sin velo alguno, se habían manifestado ante ella. Encontró, una vez explorados los papeles administrativos, cómo un país entero era de tal modo develado.<sup>1</sup>

No hace mucho tiempo realicé un ejercicio similar al del sabio francés, y ausculté el Archivo General de la Nación con la finalidad de saber de las ideas, deseos y pesares del México dieciochesco; y encontré que en ese tiempo sepultado de nuestro país hay muchas explicaciones del México de nuestros días.<sup>2</sup>

Este artículo tiene como finalidad, con base en esa experiencia investigativa, ofrecer una idea de la evolución del Estado mexicano en su etapa primigenia: la del Estado borbónico en la Nueva España.

## EL RETRATO DE UNA CRISIS

Por lo general, las grandes reformas políticas y administrativas que se han suscitado en la historia de la sociedad han sido incentivadas por crisis en gran escala. Tal es el origen de la reforma borbónica que se llevó a cabo a lo largo del siglo xviii.

La centuria precedente fue una cadena de sucesos que evidenciaron, de manera indudable, que la decadencia del Estado español bajo la Casa de Austria había tocado fondo. Por consiguiente, el cambio de estrategia del desarrollo estatal ocurrió al mismo tiempo que el reemplazo de la antigua dinastía. Comenzaba el periodo gubernamental de la Casa de Borbón.

Felipe V, primer monarca de la nueva dinastía, designó en 1703 al virrey que regiría a la Nueva España: el duque de Albuquerque. El virrey, que arribó a la Nueva España protegido por la flota francesa, enteró al rey de la situación y, por carta de marzo 31 relacionó al soberano los aspectos más preocupantes en los ramos de administración eclesiástica, las fuerzas armadas y navales, la economía y la hacienda. El informe fue extraordinariamente crudo.

A pesar de que no recibió *Memoria* gubernativa de su antecesor, esto no le impidió obtener una percepción cabal de lo que allí ocurría. Tomó nota especial de lo que entendía como "lo político del virreinato," que abarcaba al gobierno, la economía y las finanzas.<sup>3</sup> Albuquerque llamó la atención

sobre el ocaso de la producción agrícola, cuyo declive se había dejado sentir desde 1661, pero que no era menos dramático que las sucesivas epidemias que habían diezmando a la población. Tan grave fue el desplome de esa producción, que el abasto de alimentos durante la segunda mitad del siglo xviii era tan insuficiente, que se tuvo que proceder a la confiscación de granos debido a las prácticas acaparadoras y al aumento irrefrenado de precios.

La pobreza se reprodujo sin límite alguno y los capitales comenzaron a escasear. Ante perspectivas económicas tan desalentadoras, tanto españoles como criollos solamente aspiraban a que sus hijos ingresaran al sacerdocio para escapar a un futuro tan azaroso e incierto.

La administración temporal de los asuntos de la Iglesia novohispana no estaba mejor que la economía del virreinato, como tampoco lo era el comercio en general, por motivo de la irregularidad de las flotas y el auge del contrabando.

El estado de la Real Hacienda, como consecuencia de la crisis económica de la Nueva España, era hondamente preocupante. Los gastos eran más elevados que los ingresos y casi ningún rédito se producía para nutrir el débil erario peninsular. La estrecha estructura de las rentas, entre las que se contaban alcabalas, señoreaje de la Casa de Moneda, pulques, papel sellado, naipes y tributos, generaban paupérrimos ingresos que poco aliviaban al agotado fisco.

Para grandes males grandes remedios, y el duque de Albuquerque recomendó al rey la libertad del comercio con el Perú y la reorganización de la empresa pública del azogue, para mejorar el suministro de mercurio a las decadidas minas novohispanas. Ambas medidas, que repercutirían en la industria minera y el comercio, beneficiarían los derechos sobre ambos ramos de la economía y sustentaban a la Real Hacienda.

Igualmente, percibiendo que la escasez de empleados dificultaba la administración hacendaria, sugirió la ampliación de la planta de funcionarios del gobierno del virreinato.

El informe de Albuquerque hizo patente la necesidad inaplazable de reformar a fondo todos los órdenes de la Nueva España, pues la herencia social legada por los Habsburgo no era menos funesta que su legado peninsular. Además de la degradación y pauperización de la vida indígena, y de la extirpación de su cultura, merced a la hecatombe demográfica, la política de la Casa de Austria propició una profundización monstruosa de la división estamental de clases: una base ancha formada por la muchedumbre depauperada y una cima estrecha integrada por algunas corporaciones usufructuarias de las mercedes y monopolios, que habían concesionado los soberanos Habsburgo durante 200 años.

Este espectro desolador de la Nueva España fue también visualizado posteriormente por el virrey duque de Li-

<sup>1</sup> Alejandro Tocqueville, *El antiguo régimen y la revolución*, pp. 14-15.

<sup>2</sup> Omar Guerrero, *Las raíces borbónicas del Estado mexicano*, México, UNAM, 1994.

<sup>3</sup> Luis García Navarro, "La administración virreinal en México en 1703", en *Revista de Indias*, núms. 115-118, pp. 359-369.

nares, como un efecto de la completa ausencia de vínculos sociales en la colonia. Transmitamos sus palabras: "el más grave daño que he experimentado es la desunión de los individuos; ésta nace de los genios, pues no hay cuerpo o tribunal que no vea entre sí una discordia", desunión que invadió incluso al servicio público cuyos oficiales se desempeñan mejor aisladamente que colaborando en común. En el fondo de la sociedad se encontraba la "plebe", a la que calificó de pusilánime y mal inclinada, y en la altura estaban los "caballeros", especialmente mercaderes y hacendados cuyas fortunas se levantaron del usufructo de monopolios escandalosamente exorbitantes y del ocultamiento de bienes de primera necesidad.<sup>4</sup>

De manera similar, el primer conde de Revillagigedo apuntaba que la plebe, integrante de la mayor parte de la sociedad, era vil y viciosa, y tan cobarde que bastaba un puñado de soldados para sofocar sus desórdenes. La "gente distinguida", por su parte, no era dada a los excesos ni alborotos, y era la más leal y servicial con el rey y el virrey. La formaban peninsulares y sus hijos, y frecuentemente se le consultaba en asuntos de interés para el virreinato. Revillagigedo reconoció que la plebe, "un monstruo de tantas especies", fue el producto de la falta de fuentes de trabajo, pues no había en el virreinato fábricas ni manufacturas, ni tropas, como en Europa, para las cuales se pudiera reclutar. Pero no sólo se carecía de producción interna, sino que todas las mercaderías venían de Europa. "Por esta razón fuera temible el abultado cuerpo de este vulgo, si la dificultad de su unión no fuera prenda de seguridad, como lo es también su miedo a los ministros y soldados".<sup>5</sup>

La *Memoria* del primer virrey de la nueva dinastía confirmó las nutridas informaciones que la Corona había recabado a través de la corte francesa, previamente transmitidas mediante el Ministerio de Negocios Extranjeros a cargo del marqués de Torcy. Los valiosos datos procedían de una vasta obra preparada en Versalles por el español Francisco de Seijas y Lobera, exilado en Francia debido a la persecución de que fue objeto por el Consejo de Indias y las autoridades novohispanas.<sup>6</sup>

Seijas, uno de los primeros reformistas del siglo XVIII, preparó un trabajo que no se limitó a ofrecer el diagnóstico de la situación del virreinato, sino soluciones, algunas inviables, otras, posteriormente posibles. La parte más dramática de este diagnóstico se refería al peligro latente de separación de la Nueva España, por causas tan severas como las deficiencias gubernamentales existentes, pues en ella campeaba la corrupción y la falta de idoneidad de los oficiales reales.

Hay que hacer notar que las reformas que propuso significaban un cambio profundo del régimen existente, pues sugirió la creación de la Superintendencia de la Real Hacienda, con independencia del virrey y sujeta al monarca, además del establecimiento de la Contaduría Mayor, lo que significaba la supresión de todo el antiguo sistema hacendario heredado por los Habsburgo. En paralelo, como auxilio de la Superintendencia, en los obispos del virreinato se ubicarían Cajas Reales cuya función también sería la de contabilizar los ingresos para evitar su malversación.

Otra propuesta novedosa fue suprimir la organización territorial vigente, con la extinción de los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores, estableciendo en su lugar un nuevo concepto de ciudad bajo la guía de los alcaldes ordinarios, cuyo objeto sería propiciar la convivencia ciudadana y sacar a los españoles del modo de vida vigente desde hacía 150 años. Al mismo tiempo, se incorporaría a

<sup>4</sup> "Instrucción dada por el excmo. sr. duque de Linares a su sucesor, el excmo. marqués de Valero", en *Instrucciones que los virreyes de la Nueva España dejaron a sus sucesores*, pp. 235 y 248.

<sup>5</sup> *Ibidem*, pp. 286-290.

<sup>6</sup> Francisco de Seijas y Lobera, *Gobierno militar y político del reino imperial de la Nueva España*.

los indígenas a la vida civilizada y se suprimiría el abuso que sobre ellos ejercitaban los alcaldes mayores. Sugirió, igualmente, la liberación gradual del comercio para favorecer el intercambio entre todos los súbditos de la corona, junto con la abolición del sistema de flotas y del privilegio de puerto único, así como la extinción de los Consulados de Sevilla, México y Lima, usufructuarios del monopolio mercantil americano.

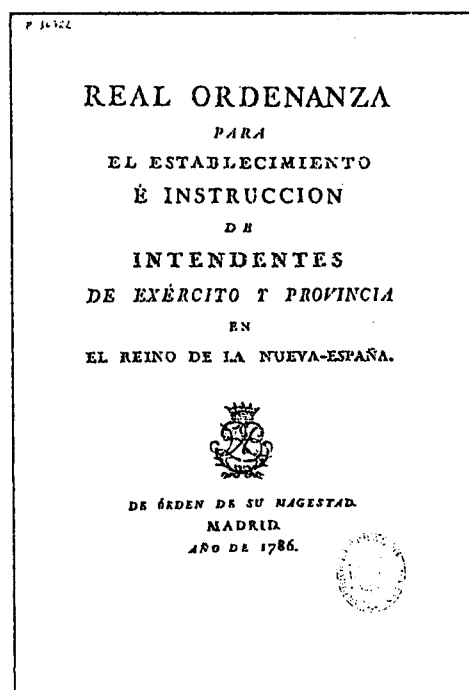
Consciente del potencial angloamericano, profetizó la pérdida de las colonias francesas y el destino funesto de los dominios españoles que hacían frontera con las colonias bajo el dominio británico.

## LA FECUNDACIÓN DE LAS SEMILLAS ESTATALES

Las reformas no suelen ser faenas sencillas, sino muy complejos procesos que reclaman los más diversos ingredientes políticos cuya combinación es de suyo difícil. La reforma borbónica ha sido, hasta nuestros días, la mayor transformación en gran escala de una organización de dominio que hubiera intentado país alguno. En el lapso de una centuria, un añejo y petrificado Imperio universal fue transformado en un moderno Estado que asumió en plenitud todos sus atributos y puso en movimiento a una sociedad adormecida por muchos años. La labor de transformación abarcó también a la América hispánica y se instrumentó a muchas leguas de distancia, desde centros de decisión remotos y con medios de comunicación muy poco desarrollados.

La reforma borbónica tuvo resultados desiguales en los distintos virreinos donde se aplicó. En lo general, la modernización que trajo consigo instauró en América a las intendencias, estableció nuevos virreinos y liberó el comercio. Fue, en suma, la emergencia de la modernización bajo un nuevo régimen de gobierno con una economía hondamente innovada. Pero, como lo advertimos, su impacto fue desigual porque las condiciones de las diversas partes del Imperio indiano eran distintas.

Uno de los asuntos principales de la reforma borbónica en las Indias consistió en el manejo de información sobre el estado de los territorios ultramarinos. El conocimiento



Real ordenanza de intendentes, 1786.

cra tan exacto, que no deja de asombrar el manejo de cifras, distancias y cantidades en los documentos previos a la visita general de José de Gálvez en la Nueva España. No es menos sorprendente la traducción de esta información, harto confiable, en planes y políticas de reforma no menos perfeccionados, entre los que destaca, destellante, el proyecto configurado por José del Campillo y Cosío, experimentado funcionario público forjado dentro de la camada de los ilustrados estadistas que laboraron bajo la Casa de Borbón.

Campillo y Cosío representa al funcionario público moderno, aquel tipo de estadista dotado de formación académica debidamente combinada con intuición pragmática. Contaba con una envidiable cultura, hablaba latín, escribía buen español y sus conocimientos se extendían a la historia, matemáticas y ciencias naturales. Esto es perceptible en todas sus obras, particularmente en los opúsculos: *Lo que hay de más y de menos en España y España despierta*, que fueron una especie de prefacio de su obra mayor: *Nuevo sistema de gobierno económico para la América*.<sup>7</sup>

Cuando Campillo y Cosío redactó este libro, sus propuestas básicas entrañaban una experiencia acumulada por varias décadas. Es más, los resultados de los cambios habían sido evaluados y los errores corregidos.<sup>8</sup> Campillo concibió la reforma administrativa como una reforma del Estado, consistente en la transformación de una forma de organización política hacia otra más progresiva: era el paso del Imperio universal al Estado moderno.

La transformación no se ciñó a los cambios en la organización de la administración pública, tales como la sustitución de los consejos por Secretarías de Estado, y los corregimientos por intendencias, pues se extendió a la demolición de la mayor parte del edificio del viejo Imperio universal y a la construcción de una organización política moderna.

Todo esto fue contemplado por el proyecto de Campillo, cuya visión alcanzó incluso un prospecto de sociedad indígena regenerada. El corolario del cambio fue la metamorfosis del gobierno, cuya administración pública abandonó viejos espacios de actividad, se activaron otros nuevos y se crearon unos más sobre los cuales se construyó el perfil de una nueva sociedad.

El proyecto de Campillo y Cosío estaba muy lejos de confiar en las meras fuerzas del mercado, en la "mano oculta" que movía la oferta y la demanda. La reorganización económica, como una labor del gobierno, fue conceptualizada por Campillo y Cosío como una nueva actividad económica del Estado que exigía especialización de nuevo cuño, así como de funcionarios ciertamente modernos cuyos deberes básicos entrañaban el fomento del desarrollo económico. Estos funcionarios eran los intendentes.

Concebía a las intendencias como encarnación del gobierno económico y estaba seguro de que su implantación cuadraría muy bien con el gobierno político que significaría su implantación como circunscripciones territoriales fundamentales. La función esencial del intendente, como agente de fomento económico, era la de ejercitar a la policía, sustrato esencial del gobierno moderno que había proliferado en Europa y se trasplantaba a las Indias para hacer de los vasallos no tanto seres dóciles, sino personas útiles al Estado.

Así como las intendencias serían instrumentos de gobierno bajo un clima de normalidad política, la visita general significaría para Campillo un precipitante del cambio en una época de mutación, como la que debía provocarse

en las Indias. Concebía la visita general como un medio para conseguir dos objetivos: restaurar el gobierno político y allanar el camino para lograr implantar el gobierno económico. La visita general devolvería el mando a la Corona, en manos de los estamentos, y establecería las relaciones de dominación indispensables que facilitarían un régimen estable, además de que franquearía el paso a las reformas económicas.

## LA ESTRATEGIA DE LA REFORMA

La corona española tenía una idea muy clara de sus proyectos de transformación en la Nueva España. El cúmulo monumental de correspondencia que se había ido concentrando en los archivos públicos de la corte daba razón exacta de lo que acontecía más allá del Atlántico. Pero también la documentación faltante aportaba su contribución y hablaba de las deficiencias que se estaban produciendo en la administración novohispana. De este modo, las visitas eran acompañadas por instrucciones extraordinariamente detalladas que definían los marcos legales dentro de los cuales se moverían los comisionados y el *modus operandi* del despacho de los negocios que acometerían. Estas instrucciones fueron instrumentos de gobierno en los cuales campeaba el espíritu de los titulares del mando, el objetivo que buscaban y los medios que requerían. Para favorecer la ejecución de las visitas, los depositarios de las comisiones fueron investidos de cargos adicionales que les atribuían grandes poderes. Cabe decir que algunos de estos depositarios podían ejercer estos poderes de manera directa, mientras que otros lo hacían por mediación del virrey.

Paralelamente a los graves problemas estructurales que se pretendían remediar, como secuela del Imperio universal de los Austrias, la visita general respondería a un imperativo inmediato: aportar recursos financieros urgentes para aliviar los problemas financieros de la Corona, por efecto de la guerra recientemente sostenida contra Inglaterra. Uno de los problemas a resolver era la imposibilidad de establecer nuevas contribuciones, lo que conlleva las alteraciones hacendarias a la búsqueda de mayores rendimientos de las ya vigentes. Tampoco se podían modificar los procedimientos que estaban operando, pero el visitador general debía suprimir los abusos, extinguir gastos superfluos y efectuar los arcos de caja necesarios para valorar el manejo de los dineros públicos.<sup>9</sup>

Además del examen y corrección del estado de las finanzas novohispanas, Gálvez ejercería revisiones judiciales y evaluaría el rendimiento del personal público. Sin embargo, su encomienda principal era arreglar el caótico estado de la Real Hacienda. Al efecto, el visitador general fue provisto de tres instrucciones, una emitida por el rey y dos por el Consejo de Indias. Las dos últimas eran puntuales y detalladas, pero no tan meticulosas como la dictada por el soberano.<sup>10</sup>

Sus facultades dotaban a Gálvez del poder suficiente para obligar a los ministros togados de la Audiencia de México que no cumplían con las leyes a hacerlo, y suprimir todos los abusos que se estuvieran cometiendo en materia de justicia. Estaba atribuido para revisar el aspecto técnico de los archivos judiciales y verificar el método y orden de los documentos en ellos, como materiales de trabajo,

<sup>9</sup> Herbert Priestley, *Las reformas de José de Gálvez en la Nueva España*, pp. 9-13.

<sup>10</sup> Desafortunadamente no encontramos ninguna de estas instrucciones en la búsqueda que efectuamos en el Archivo General de la Nación. Por lo tanto, optamos por usar las versiones anexadas por Herbert Priestley en su obra *José de Gálvez: Visitor-General of New Spain*, pp. 413-417. Las dos están fechadas el 16 de marzo de 1765 y el autor consigna haberlas consultado en el Archivo de Indias, en Sevilla, donde hay copias de los originales.

<sup>7</sup> José Campillo y Cosío, *Nuevo sistema de gobierno económico para la América*.

<sup>8</sup> Eduardo Arcila Farías advierte que "la mayor parte de las reformas económicas aplicadas por Carlos III se fundó en recomendaciones contenidas en los manuscritos de Campillo". Ver "Introducción" a la obra de Campillo, *op. cit.*, p. 9.

percatándose en especial de la ubicación en ellos de las reales cédulas. Revisaría los ingresos judiciales conocidos como penas de cámara y gastos de justicia, y se cercioraría de que su destino era el indicado en las disposiciones de las Leyes de Indias.

Las tareas del visitador general comprendían a los tribunales de la Real Hacienda y se enfocaban a la corrección de abusos que se hubieran cometido o se estuvieran cometiendo con respecto a los ingresos, colección de impuestos y las cuentas de las contribuciones. Los empleados sujetos a la visita general eran los oficiales reales, los contadores y todos los oficiales financieros que desempeñaran cargos en la Real Hacienda. La comisión se extendería a la inspección de las minas, en las cuales se apreciaría su condición, la recabación de los ingresos de la corona y los métodos de extracción de los metales preciosos. Revisaría las ordenanzas, reales cédulas y demás disposiciones referentes a los tribunales de la Real Hacienda, y haría que sus oficiales se ajustaran a las disposiciones emitidas sobre la misma. En fin, también examinaría los caudales de las tesorerías para determinar el manejo del circulante monetario.

Por lo relatado, resulta claro que la visita general constituía una compleja comisión, de modo que para poder ejercerla en plenitud, su titular era investido de cargos anexos pletóricos de atributos de autoridad. José de Gálvez fue nombrado miembro del Consejo Real, del Consejo de Indias, alcalde de Casa y Corte, y ministro togado, además de visitador general. De aquí se desprende que la sola visita fuera insuficiente para ejercer la misión entrañada en las instrucciones y que los cambios a efectuarse eran de trascendencia tal, que requerían una enorme cantidad de autoridad formal. La agrupación de estos cargos representa una acumulación tan considerable de potestades que, más allá de las fórmulas legales del caso, muestran que la reforma borbónica en la Nueva España fue un asunto



José de Gálvez. Retrato anónimo. 1785.

de Estado en el sentido más pleno de la palabra: razón de Estado.

La reforma borbónica, mediante la visita general en la Nueva España, fue nutridamente realimentada por información del visitador general, así como por el virrey de Croix, y de nuevas instrucciones que detallaban o ampliaban disposiciones previas. El examen de estas instrucciones muestra la magnitud de la labor a realizar por José de Gálvez pero, en realidad, se quedaron muy por debajo de otras más que hubo de ejecutar, entre ellas la expulsión de la Compañía de Jesús, la expedición septentrional de la que nació la Comandancia General de las Provincias Internas y el establecimiento de la empresa pública del tabaco.

La visita general entrañaba más que un mero incremento de rentas y la revisión de los tribunales judiciales y hacendarios. Fue concebida como un medio de transformación que alteraría de raíz todos aquellos poderes establecidos que se opusieran al proyecto de Estado concebido por Carlos III y sus ministros. Tras el incremento de las rentas de la Real Hacienda existía un nuevo concepto de la misma, que ya no la visualizaba como sustento del lujo y de la disipación, sino como fuente de ingresos por vía de su explotación. Se había proyectado que se establecieran las intendencias, que se formaran nuevas empresas públicas que produjeran más nutridos ingresos y que se fomentaran nuevas fuentes de riqueza.<sup>11</sup> Se fortalecería el libre comercio y se reformaría la administración virreinal, modernizándola suprimiendo los contratos con estamentos y particulares, y se asumirían los deberes inherentes a las funciones del Estado moderno. Todo esto se evaluaría y ejecutaría, hasta donde fuera posible y la prudencia política lo aconsejara, mediante la visita general concebida de tal modo por Campillo y Cosío desde 1743.

Además del impacto propiamente financiero de la visita general, la transformación del sistema tributario abrió cauces muy anchos a la modernización administrativa del Estado hispánico en la Nueva España. Merced a este hecho, fueron sentadas las bases institucionales necesarias para que se desarrollara el concepto del Estado como fisco, es decir, como titular de la hacienda pública. No debemos olvidar que uno de los elementos primigenios y sustanciales del Estado moderno es su capacidad de tributar; tampoco que, en esencia, la tributación consiste en un acto administrativo generalizado: la exigencia de colaboración pecuniaria para atender las necesidades públicas. Esta exigencia sólo es posible cuando han comenzado a desaparecer las desigualdades entrañadas en los estamentos, cuya índole era el privilegio, la inmunidad y el fuero.

Pero la visita general significó mucho más que la mera transformación de la Real Hacienda. Fue una revolución en el gobierno. Sin embargo, fue una revolución implantada desde arriba por el absolutismo ilustrado. Dentro de esta atmósfera de cambios provocados por la modernización borbónica, el Estado hispánico adoptó nuevos e importantes deberes dictados al tenor de la modernidad y su actividad se expandió a la asistencia pública, abandonada por la renuencia de su antiguo concesionario: el clero católico. También abarcó las bellas artes, asumió nuevos servicios públicos y se ensanchó a través de empresas públicas monopolísticas.

Dentro de la ampliación y diversificación de la actividad del Estado hispánico en el virreinato, nacieron la Dirección General de Correos, la Real Lotería, el Monte de Piedad, el Tribunal y Colegio de Minería y la Academia de San Carlos, conspicuos representantes organizados que personificaban la cara progresista de una sociedad que nacía.

<sup>11</sup> D. A. Brading, *Mineros y comerciantes en el México borbónico (1763-1810)*, p. 47.

## LOS FRUTOS DE LA TRASFORMACIÓN

La reforma borbónica dejó un generoso legado de modernidad a la Nueva España, que sirvió de sustento a las instituciones estatales del México independiente. Sin embargo, su desarrollo por más de 50 años heredó otras secuelas que incentivaron los proyectos de independencia del país.

El establecimiento del Estado en sustitución del Imperio universal de los Austrias significó la reorganización integral de la península y los dominios ultramarinos dentro de un nuevo esquema de concepto de territorialidad, que en esencia significó la adopción plena de la soberanía sobre el espacio geográfico dependiente de la Casa de Borbón. Bajo sus nuevos conceptos, el Estado borbón se caracterizó por su fuerza coercitiva, cuyos mejores ejemplos fueron la visita general y la profesionalización de las fuerzas armadas en el virreinato. Poco antes de la visita, comenzó a formarse un ejército permanente que llegó a sumar 32 mil efectivos.

El Estado hispánico se distinguió por afirmar el regalismo borbónico frente a los tradicionales poderes corporativos encarnados en los estamentos, principalmente el clero y los comerciantes. Varios clérigos fueron incluso encarcelados, y la Compañía de Jesús expulsada y expropiada. En 1717 se limitó el número de conventos; en 1754 se despidió a los clérigos que se desempeñaban en el servicio de redacción de documentos oficiales de la administración pública; y en 1798 se fortaleció la política de desamortización de los bienes eclesiásticos.

Los éxitos más importantes del regalismo fiscal en la Nueva España se dejaron sentir en el incremento de las rentas de la Real Hacienda, cuyas fuentes no tributarias, integradas por monopolios de Estado, llegaron a producir hasta los 20 millones anuales, cuando antes, en 1712, sólo rendían tres millones. Sin embargo, poco antes de esta bonanza fiscal, el presupuesto virreinal ya era de suyo generoso, pues los seis millones anuales programados eran suficientes para cubrir los gastos administrativos y dejaban productos cuyo destino era España y otros dominios. Una vez que la Real Hacienda restaba los cuatro millones que se destinaban a la defensa y a la administración del virreinato, el resto se ocupaba de la protección de Trinidad, Luisiana, Californias y Filipinas. Del presupuesto total indiano, que sumaba ocho millones de pesos, la Nueva España aportaba seis millones a la Tesorería de Madrid, en tanto que los demás virreinos americanos sólo aportaban dos. La Nueva España era la segunda tributaria del Estado español, luego de Castilla.<sup>12</sup>

Buena parte de estos ingresos procedían de organizaciones administrativas virreinales nacidas de la asunción de deberes públicos hacendarios, una vez que fueron suprimidos los asientos —concesiones a particulares—, entre los que destacó la Dirección General de Alcabalas. Otra cantidad importante procedía de las rentas formadas como monopolios, que eran administrados bajo el concepto de empresa pública, tales como la Dirección General de la Renta del Tabaco, cuyos rendimientos eran de suyo muy generosos. No eran nada despreciables los ingresos producidos por las Direcciones Generales de la Pólvora y de Naipes, que también representaban buenos ejemplos de productividad de la Real Hacienda por medios no tributarios.

El éxito de estas instituciones administrativas se basó en la aplicación de la fiscalización y la confiscación, como políticas sin precedentes en la Nueva España. La fiscalización se extendió a todos los ramos económicos del virreinato donde la actividad de personas o corporaciones produjeran rentas y, por lo tanto, fueron identificables como causantes fiscales. La confiscación se aplicó sin medida cuando la

<sup>12</sup> *Ibidem.*, pp. 52-53.

razón de Estado lo demandó, con base en nuevos valores políticos fundados en la utilidad pública, como ocurrió tras la extrañación de los jesuitas y la expropiación de sus cuantiosos bienes.

En el ámbito económico, el regalismo borbón se hizo patente en la transformación del comercio y el énfasis puesto en la minería, pues la nueva dinastía se esforzó por evitar favorecer a terratenientes e industriales. Solamente en el renglón del comercio, la productividad de la economía novohispana tuvo un adelanto extraordinario, tal como lo explicó Alejandro de Humboldt, quien comentó que en el periodo de 1765 a 1777, previo a la liberación comercial, y en el de 1778 a 1790 hubo una diferencia de ingresos de \$102 167 271 en beneficio de España y sus dominios. Los rendimientos económicos de la Nueva España, añade el sabio prusiano, eran mayores que los de todos los dominios asiáticos de Inglaterra, toda vez que sus fuerzas armadas solamente consumían el 25 por ciento del presupuesto virreinal.<sup>13</sup>

Una de las medidas más radicales en favor de la transformación de las relaciones de dominio fue la modernización de la administración novohispana y la profesionalización del servicio público mediante la supresión de los oficios vendibles y la creación de empleos remunerados. Las actividades administrativas se ampliaron a las obras públicas y a la edificación de hospitales, así como al desarrollo de instituciones de cultura, y al empedrado y alumbrado de la capital de la Nueva España. El virrey dejó de ser auxiliado por un conjunto de empleados patrimoniales inorgánico, inexperto y desprovisto de juicio, y se apoyó en funcionarios públicos de carrera cuyo trabajo cotidiano era el material de archivo y las estadísticas. La obra maestra fue el Archivo General de la Secretaría de Cámara del Virreinato, cuyos procesos de trabajo, basados en el cálculo y los datos fidedignos, servían al desarrollo de las actividades económicas, sociales y culturales de la Nueva España.

Alejandro de Humboldt otorgó merecidos créditos al segundo conde de Revillagigedo como un eminente servidor público, pues lo consideró "uno de los administradores más activos y sabios". Ponderó especialmente el censo que mandó levantar en 1793, toda vez que se lamentaba que luego del ilustre virrey ningún gobernante se volvió a preocupar por las estadísticas. Similares palabras brindó a Manuel de Flon, intendente de Puebla, de quien dijo que fue un "sujeto ilustrado como respectable". Aquilató especialmente la calidad del camino de Veracruz a Perote, a cargo del Consulado de Veracruz, al que calificó de ser tan bueno como los de Francia. Este Consulado también edificó el faro del puerto y mejoró varios hospitales.<sup>14</sup>

Luis de la Rosa, fundador de la ciencia de la administración en México, comentó en 1853, sobre el régimen virreinal, que "aquél gobierno no empezó a manifestar ideas exactas de administración, hasta que sancionó a fines del siglo anterior las *Ordenanzas de intendentes*". A partir de entonces, con reserva y timidez, se comenzaron a abandonar los errores económicos y administrativos que habían perdurado por tantos años, pues antes de la reforma borbónica el gobierno español no había desarrollado ningún plan de administración para un virreinato de ser tan magnitud del de la Nueva España. Una de las aportaciones de la reforma fue la creación de la policía que, como explica el ilustre mexicano, "comprendía todo lo que ahora conocemos por administración pública, incluso la administración municipal". Esta última comenzó a existir a partir de las intendencias y de las subdelegaciones, y con ella "se comenzó a ver lo que era una administración". Ello significó la abolición de las alcaldías mayores, "se habían creado funcionarios capaces de dar a cada provincia alguna di-

<sup>13</sup> Alejandro de Humboldt, *Ensayo político sobre la Nueva España*, p. 499.

<sup>14</sup> *Ibidem.*, pp. 37 y 160.

rección y algún impulso a la administración interior del virreinato".<sup>15</sup>

Las instituciones gubernamentales creadas por la Casa de Borbón en la Nueva España fueron el germen de la administración del moderno Estado mexicano. La Secretaría del Virreinato fue la semilla natural de la moderna administración pública mexicana, la cual, aunque modelada en la experiencia hispánica de sus días, tuvo en esa institución su soporte organizativo original. La documentación que procesaba esta dependencia de la administración virreinal sencillamente se dividió en las novísimas cuatro Secretarías de Estado que la sucedieron, ateniéndose desde entonces su privativo arreglo interno. La antigua organización de la Secretaría del Virreinato, con sus ocho oficiales bajo la autoridad del oficial mayor, el archivero, los dos oficiales de archivo, el portero, el mozo de oficios y los cuatro escribientes, sirvió de modelo para las cuatro Secretarías de Estado y para el Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores; así como los de Guerra, Hacienda, Justicia y Negocios Eclesiásticos.

La reforma borbónica aportó gobierno y también grado y calidad de gobierno indispensables para enfrentar una creciente complejidad social, cuyas condiciones estaban caracterizadas por la diferenciación y exigían estándares de desempeño administrativo inimaginables en la época de los Austrias.

En fin, tal como lo expresó el sabio prusiano, cuando se refería al virreinato de la Nueva España, "no hablamos aquí sino del valor político del país, atendiendo a su actual estado de civilización, que es muy superior al que se observa en las demás posesiones españolas".<sup>16</sup>

## BIBLIOGRAFÍA

- Brading, D. A., *Mineros y comerciantes en el México borbónico (1763-1810)*, México, FCE, 1975.
- Campillo y Cosío, José, *Nuevo sistema de gobierno económico para la América*, Mérida, Venezuela, Universidad de Los Andes, 1971. (Fue elaborado en 1743 e impreso originalmente en 1789)
- García Navarro, Luis, "La administración virreinal en México en 1703", en *Revista de Indias*, núms. 115-118, enero-diciembre, Madrid, 1969, pp. 359-369.
- Humboldt, Alejandro de, *Ensayo político sobre la Nueva España*, México, Porrúa, 1978.
- "Instrucción dada por el excmo. sr. duque de Linares a su sucesor, el excmo. marqués de Valero", en *Instrucciones que los virreyes de la Nueva España dejaron a sus sucesores*, 2 t., México, Biblioteca Histórica de la Iberia, Imprenta de Ignacio Escalante, 1873. Tomo I, pp. 235, 248 y 286-290.
- Priestley, Hebert, *Las reformas de José de Gálvez en la Nueva España*, México, Biblioteca de Historiadores Mexicanos, Editor Vargas Rea, 1953, pp. 9-13.
- , *José de Gálvez: Visitor-General of New Spain*, Philadelphia, Porcupine Press, 1980.
- Rosa, Luis de la, *La administración pública en México y medios de mejorarla*, México, sin datos editoriales, 1853.
- Seijas y Lobera, Francisco de, *Gobierno militar y político del Reino Imperial de la Nueva España*, México, UNAM, 1986 (1702).
- Tocqueville, Alejandro, *El antiguo régimen y la revolución*, Madrid, Guadarrama, 1966, pp. 14-15.

<sup>15</sup> Luis de la Rosa, *La administración pública en México y medios de*

# MEDICINA NOVOHISPANA

## Siglo XVIII



TOMO IV

Martha Eugenia Rodríguez Pérez  
Xóchitl Martínez Barbosa  
*Coordinadoras*

## HISTORIA GENERAL DE LA MEDICINA EN MÉXICO

Carlos Viesca Treviño  
*Coordinador General*

