

III

EL LEGADO ADMINISTRATIVO NOVOHISPANO

Omar Guerrero



INTRODUCCIÓN

A dos siglos del nacimiento de la administración pública mexicana, qué mejor ocasión para conmemorar su origen en la etapa final del virreinato, cuando la reforma borbónica suprimió las carcomidas instituciones gubernamentales legadas por los Habsburgo y creó nuevas organizaciones, muchas hoy en día vivas y actuantes, así como otras más, nacidas de sus entrañas. De modo que en este trabajo nos hemos propuesto tratar solamente sobre las instituciones administrativas creadas por esa reforma, actualmente existentes, omitiendo otras más de origen añejo, como nuestra venerada universidad.

Este hecho singular obedece al carácter esencial de la Ilustración, de la cual emanó la reforma borbónica, consistente en el hecho de que su energía de pensamiento invariablemente se transformaba en vigor para la acción. De modo que las ideas no se consideraban en abstracto, sino como materia con la cual se forjaban armas de la lucha política contra el orden establecido.¹ El hecho de que el pensamiento se convirtiera inmediatamente en acción fue el rasgo que dio a la cultura del siglo XVIII su carácter. Esto explica por qué su atención en el pasado sólo obedeció al deseo de construir un futuro superior, un nuevo orden social y político que fue el objeto principal de su pensamiento. Bajo la filosofía de la Ilustración se forjaron las grandes reformas administrativas de entonces, que también definieron al Siglo de las Luces, así como otras más casi inmediatas y aquéllas otras, más tardías, que se inspiraron en ella. Se trata, en fin, de la primera *revolución organizativa*, pues nunca previamente fue creado tal número de instituciones públicas dedicadas a una variedad de ámbitos, como la salud, la educación, el bienestar, la seguridad, el arte, los servicios gubernamentales y otras muchas más. Quizá la Nueva España haya sido uno de los reinos donde más organizaciones de este tipo se configuraron, mundialmente hablando, pero en una escala geográfica de magnitud incomparable.

1 Ernst Cassirer, *El mito del Estado*, México, FCE, 1946, p. 209-215.

Cabe señalar que el tema de este trabajo fue antes abordado por quien escribe estas líneas, en un libro y en algunos artículos, experiencia capitalizada en la preparación del presente.

LA REFORMA BORBÓNICA EN ESPAÑA E IBEROAMÉRICA

Como es sabido, la reforma borbónica en España y sus dominios americanos, efectuada en el siglo XVIII, fue estimulada directamente por el grado de decadencia suscitado en la centuria precedente. Durante el reinado de Carlos II, el imperio hispánico se había convertido en la más codiciada presa de los modernos Estados surgidos en Europa, al mismo tiempo que los grandes señores se habían posesionado del Estado, barco a la deriva del régimen pasmado de Carlos II. España estaba en *crisis*, la economía había declinado a su nivel más bajo: muchas industrias cerraron, la moneda fue devaluada, los alimentos escasearon y por doquier surgieron levantamientos populares. Al mismo tiempo ocurrió la más grande depresión demográfica de la Península, pues de ocho y medio millones de habitantes la población disminuyó a siete.

En efecto, son las crisis el incentivo de las grandes reformas administrativas. El dato principal buscado por el historiador de la administración pública para escribir —con tinta negra esa piedra blanca—, que constituye el hito y que señala el principio de un periodo, es la conciencia de una crisis.² No son pocos los periodos de la historia que lo evidencian, en su origen, a partir de una administración pública que cambia de forma, bien porque fracasó, bien porque se le confía el éxito futuro. Las crisis implican que un gobierno asuma decisiones dentro de condiciones signadas por la urgencia. De modo que la elección se realiza dentro de una situación donde se confronta un problema *inmediatamente*, tomando como base la situación *presente* y calculando las consecuencias probables de cada curso de acción posible. De hecho, la palabra “decisión”, que en

2 Juan Beneyto, *Historia de la administración pública española e hispanoamericana*, Madrid, Aguilar, 1958, p. 28.

griego significa *krisis* (del verbo *krinein*: separar, decidir, juzgar), entraña el significado de urgencia, necesidad imperiosa y crisis.³ Las crisis cabalgan en el devenir de la administración pública, la cual, discurriendo por el empuje de las ideas, se reforma para crear nuevas instituciones que remplacen o convivan con las antiguas sobrevivientes, obligadas a cambiar, luego de una etapa de crisis, es decir, cribadas por el cedazo que cierne lo útil de lo perjudicial, oneroso y superfluo.⁴

Aunque España perdió sus dominios en Flandes e Italia, durante la guerra de sucesión, la nueva dinastía borbónica heredó intactos los dominios ultramarinos.⁵ La amputación territorial europea restó peso muerto al imperio y le brindó la posibilidad de una adecuación territorial de la Península, como fundamento de la organización de un nuevo orden político para dar paso a la formación del Estado moderno. La modernización repercutió en la sociedad estamental, aunque su efecto por medio de la racionalización administrativa no caló hondo en la vida municipal, principalmente porque la nobleza siguió dominando las municipalidades como centro de resistencia a la reforma. La reforma borbónica, de suyo, es una de las transformaciones más exitosas emprendidas por el despotismo ilustrado mediante la acción del Estado. Fue “una revolución desde arriba” impulsada por una generación de reformadores dotados de una gran conciencia de los tiempos que vivían.⁶ Su pensamiento se resumía en la teoría del regalismo y en profesar al Estado de bienestar, propugnando por la felicidad de los súbditos, la reivindicación de los indígenas, la ampliación de la asistencia pública y la capacitación de los trabajadores.

A ese propósito contribuyeron dos fuerzas que habían colaborado al progreso de Europa: la Ilustración y el absolutismo que produjeron las monarquías encabezadas por José II y María Teresa, en Austria, Pedro El

3 Giandomenico Majone, “Los usos del análisis de políticas”, en Luis F. Aguilar, *La hechura de las políticas*, México, Porrúa, 1992, p. 129-130. [1978].

4 José Luis Villar Palasí, *Administración y planificación*, Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica, 1952, p. 129-130.

5 Perry Anderson, *El Estado absolutista*, México, Siglo XXI, 1979.

6 Eleazar Córdova Bello, *Las reformas del despotismo ilustrado en América (Siglo XVIII hispanoamericano)*, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 1975.

Grande, en Rusia y Federico II, en Prusia. De modo que el cambio de dinastía en España consistió en un nuevo proyecto de Estado, que puso el acento en la actividad económica y replanteó la reorganización de las bases de la sociedad, concibiendo en paralelo nuevas relaciones políticas.

Cuando el impulso de la reforma se enfocó en los dominios americanos, la Corona tenía una idea muy clara de los ámbitos de transformación en la Nueva España. El cúmulo monumental de correspondencia que se había ido concentrando en los archivos públicos daba razón exacta de lo que acontecía en el virreinato, ya que la documentación faltante hablaba de las deficiencias en la administración novohispana. Tal era el motivo por el cual 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. Eran instrumentos de gobierno en cuyas páginas traslucía el espíritu de los titulares del mando, el objetivo que buscaban y los medios que se emplearían. Para favorecer la ejecución de las visitas, los depositarios de las comisiones fueron investidos con cargos adicionales que les atribuían grandes poderes, y que algunos de los cuales ejercían directamente, en tanto que otros lo fueron por mediación del virrey.

Además de los graves problemas estructurales que se proponía remediar, la visita general respondería al imperativo inmediato de aportar recursos financieros urgentes para aliviar los problemas financieros, por efecto de la guerra sostenida contra Inglaterra. Uno de los problemas a resolver fue el regio impedimento de establecer nuevas contribuciones, lo que ceñía las modificaciones hacendarias a la búsqueda de mayores rendimientos que los ya existentes. Tampoco se podían alterar los procedimientos que estaban operando, pero el visitador general debía suprimir los abusos, extinguir gastos superfluos y efectuar los arqueos de caja necesarios para valorar el manejo de los dineros públicos.⁷ Además del examen y corrección del estado de las finanzas novohispanas, el visitador asignado, en este caso José de Gálvez, ejercería revisiones judiciales y evaluaría el rendimiento

7 Hebert Priestley, *Las reformas de José de Gálvez en la Nueva España*, México, Vargas Rea (Biblioteca de Historiadores Mexicanos), 1953, p. 9-13.

del personal público. Al efecto, el visitador general fue provisto de tres instrucciones, una emitida por el rey y dos por el Consejo de Indias.

La visita general significó más que un mero incremento de rentas, pues incluía la revisión de los tribunales judiciales y hacendarios. Fue concebida como un medio de modernización para subvertir de raíz todos aquellos poderes establecidos que se opusieran al proyecto de Estado concebido por Carlos III y por sus ilustrados ministros. Tras el aumento de las rentas de la Real Hacienda existía un nuevo concepto que no la entendía como sustento del lujo y la disipación, sino como fuente de ingresos a través de su explotación. Asimismo, se proyectó el establecimiento de intendencias, la creación de empresas públicas que produjeran nuevos y más nutridos ingresos, y el fomento de fuentes alternas de riqueza.⁸ Se fortalecería el libre comercio y se reformaría la administración virreinal, modernizándola por medio de la supresión de los contratos con estamentos y particulares, ya que se asumirían los deberes inherentes a las funciones del Estado moderno. De esta suerte, la visita general fue la prolongación de la “revolución en el gobierno” emprendida por la Casa de Borbón.

EL CARÁCTER DEL LEGADO

Un problema esencial tocante al cambio de épocas, es decir, a la periodización, radica tanto en lo que permanece como en lo que se transforma. De allí la necesidad de determinar del modo más nítido el contenido del legado transferido de un tiempo a otro.

Una cultura puede dejar un legado doble: por una parte, implica un proceso natural transmitido de generación a generación por medio de instituciones sobrevivientes, así como usos, concepciones intelectuales y valores artísticos. Este legado es el que, independientemente de su valor intrínseco, ha dado los mejores frutos en la generación siguiente.⁹ Es el

8 David A. Brading, *Mineros y comerciantes en el México borbónico (1763-1810)*, México, FCE, 1975, p. 47-48. [1971].

9 Cesare Foligno, “The Transmission of the Legacy”, en Cyril Bailey, *The Legacy of Rome*, Oxford, Clarendon Press, 1947, p. 10.

legado natural que puede escapar a la extinción porque permanece en uso constante y, si padece deterioro, logra ejercer sobre los hombres una influencia considerable y continua, aunque variable. Ésta es una herencia considerada por sus poseedores temporales como propiedad legítima, de modo que es absorbida, modificada y relaborada como cosa propia, a pesar de que su valor intrínseco pueda quedar frecuentemente oscurecido en su origen por el hábito de la posesión. El otro legado, quizá más rico por sí mismo, suele recuperarse gradualmente mediante el esfuerzo incesante, el trabajo, el estudio, las excavaciones y las investigaciones de los académicos; lo que comenzando desde antaño llega hasta el presente.

Como el proceso de transmisión tiene el doble cauce natural y artificial, esta circunstancia modifica profundamente la verdadera esencia del legado. De modo que se puede decir que el primero es difícil de precisar, aunque ha permanecido activo en todo tiempo y ha beneficiado a todos los tipos de ser humano; mientras que el segundo, que es más visible, es el resultado de un largo esfuerzo colectivo de investigación que pocas veces beneficia a quienes no pertenecen al grupo de los hombres educados.¹⁰ Como este último puede quedar enterrado bajo los restos de un cataclismo social, sepultado profundamente en las aguas por el naufragio de una civilización, sólo puede recuperarse más tarde gracias a largas búsquedas que realzan su valor ante los hombres educados y ser incluso colocado en los museos. La diferencia existente entre la transmisión directa y la recuperación posterior es observable en la posición de los beneficiarios respecto del legado. De modo que los hombres que viven en una etapa posterior pueden aceptar o no el legado de la generación precedente, asunto relevante cuando se pasa de un régimen a otro, especialmente cuando el segundo nace de un movimiento de independencia. Incluso son los eruditos, con base en su más extensa información, los primeros en comenzar, casi inconscientemente, a adoptar una actitud crítica, de manera que más que recibir un legado, más bien toman lo que desean. Por tanto, cuando un legado se transmite de una generación a otra, ello entraña tomarlo, lo que implica hacer una elección y

¹⁰ *Ibid.*, p. 10-11.

desarrollar una actividad intelectual consciente, en tanto que recibirla sólo supone su mera aceptación.

En efecto, una institución como la Inquisición difícilmente podría ser aceptada como legado virreinal; pero otra, como una academia de bellas artes, lo sería más fácilmente. La cultura, que es la que ayuda a discernir el contenido del legado, es el medio por el cual éste pasa de antaño al presente, y luego al futuro, pues desarrolla un sentido de identidad entre las generaciones que se suceden a través del tiempo. Es la energía que hace del legado un patrimonio para las generaciones siguientes. La cultura, por principio, es transmitida por un condicionamiento mutuo entre los cigotos, no por los mecanismos genéticos de la herencia, pues constituye un hecho social. Esto mismo explica, en segundo lugar, por qué cualesquiera que sean sus orígenes, colectivos o individuales, la cultura tiende velozmente a volverse suprapersonal y anónima. En tercer lugar, la cultura generalmente se define por reposar en patrones o regularidades de forma y estilo, así como de significado. Asimismo, incorpora valores que pueden ser formulados públicamente: como los usos; o bien, que son sentidos implícitamente: como las costumbres, por la sociedad que la posee.¹¹

De manera similar, la cultura ostenta un fuerte carácter hereditario porque su legado implica toda práctica, norma o técnica inventada por el hombre —que es transmitida de generación a generación— y que, cuya relativa continuidad, susceptible de ser modificada en su curso, es su carácter distintivo.¹² En la cultura administrativa es evidente el imperio de los patrones de forma y estilo y su configuración suele representarse en forma de organización y burocracia, las cuales, como podremos constatar más adelante, constituyen la médula del legado virreinal al México independiente.

11 Kroeber, *The Nature of Culture*, Chicago, University of Chicago Press, 1952, p. 104.

12 Fred Riggs, "The Context of Development Administration", en Fred Riggs (ed.), *Frontiers of Development Administration*, Durham, Duke University Press, 1970, p. 103.



EL LEGADO ADMINISTRATIVO

La reforma borbónica en la Nueva España consistió, fundamentalmente, en un proceso de modernización administrativa que produjo la asunción de nuevos deberes estatales. De modo que la transformación producida fue más allá de la reorganización de la administración pública. Fue, como lo apuntamos, “una revolución en el gobierno”, una revolución desde arriba, como aquellas otras que implantó el despotismo ilustrado en Europa. Dentro de esta atmósfera de cambios provocados por la reforma destaca que el Estado adoptara nuevos e importantes deberes y que su actividad se expandiera hacia la asistencia pública, abandonada por la renuencia de su antiguo concesionario, el clero católico. Asimismo, abarcó las bellas artes, comprendió nuevos servicios públicos y se ensanchó a través de empresas públicas. De la ampliación y diversificación de la renovada actividad del Estado hispánico en la Nueva España nació el legado virreinal que —personificado en la Dirección General de Correos, la Real Lotería, el Monte de Piedad, el Tribunal y Colegio de Minería y la Academia de San Carlos— constituye el patrimonio administrativo heredado por el México independiente. Debemos mencionar, asimismo, las empresas estatales y las intendencias cuyas huellas todavía se dejan sentir; y las remodelaciones urbanas que sentaron las bases arquitectónicas de la ciudad de México, hoy patrimonio de la humanidad.

Una de las grandes novedades que emanaron de la reforma borbónica fue la reversión de la renta de correos al Estado, antiguamente concesionada, bajo contratación, a particulares. Tocó al visitador general arreglarla como renta y organizarla como servicio público a través de la Dirección General de Correos, creada en 1766, hoy viva y actuante con la denominación Correos de México. Esta institución descentralizada es una de las organizaciones de la administración pública de mayor prosapia.¹³

La renta de la lotería, que estuvo tradicionalmente a cargo del clero, sufrió una importante transformación con el establecimiento de la Real

13 Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales: las comunicaciones*, México, 1976, p. XVIII-XIX.

Lotería concebida con el doble propósito de generar ingresos financieros y financiar la asistencia pública. Su establecimiento no fue obra directa de Gálvez, pero su creación ocurrió dentro de la atmósfera de renovación que produjo su visita.¹⁴ La fundación de la Lotería General –así llamada para contrastarla de una Lotería Particular, que nunca se estableció– fue obra del virrey Croix, que por propia iniciativa envió el proyecto de creación a Carlos III, quien lo aprobó el 20 de diciembre de 1769. La otra gran institución de carácter asistencial creada durante la reforma borbónica fue el Monte de Piedad. Su fundación fue un mérito del conde de Regla, Pedro Romero de Terreros, quien se había distinguido por sus obras filantrópicas en favor de los menesterosos. En 1767, éste concibió la idea de formar una institución que auxiliara a los desvalidos. Su proyecto, sin embargo, no sólo comprendía a quienes eran víctimas de una pobreza permanente, sino también a quienes la sufrían temporalmente.¹⁵ El proyecto, conocido por Gálvez durante la visita general, atrajo su simpatía y todo su apoyo.¹⁶

La formación de artistas fue encomendada a la Academia de San Carlos, fundada con tal objeto el 16 de noviembre de 1784. La idea nació en Fernando José Mangino, antiguo y destacado colaborador de Gálvez durante la visita general y quien ocupaba el cargo de superintendente de la Real Casa de Moneda de México y era miembro del Consejo de Hacienda. De hecho, había presentado el proyecto al virrey Martín de Mayorga desde 1781. El objeto de la academia era la enseñanza de la escultura, pintura y arquitectura, de modo que, para iniciar sus cursos, llegaron de España los primeros catedráticos y directores de sus tres disciplinas. Para conducir sus trabajos se integró la Junta Directiva, con la que colaboraban los consiliarios y académicos de honor, así como su director general y los titulares de cada una de las tres

14 Fabián Fonseca y Carlos Urrutia, *Historia general de la Real Hacienda*, vi t., México, Imprenta de Vicente García Torres, 1845, t. II, p. 120-121. [Edición facsimilar].

15 Antonio Villamil, *Memoria histórica del Nacional Monte de Piedad*, México, Imprenta de Ignacio Escalante, 1877.

16 José de Gálvez, "Informe que en virtud de Real Orden de 24 de mayo de este año, hizo el Ilmo. Visitador General, don José de Gálvez, al Ecmo. Virrey don Antonio de Bucareli, del estado en que dejaba para restituirle a España los graves asuntos que tuvo a su cargo", México, 31 de diciembre de 1771, Biblioteca Nacional, ms. 1506 (1260), 35 (72) "1771", f. IIIV.

disciplinas de enseñanza. El cuerpo docente estaba formado por profesores de pintura, escultura, arquitectura, matemáticas y grabado.

La visita general fue especialmente fructífera en el ramo de la minería, palanca estratégica de la economía hispánica. De modo que por la disposición real de 1768, el azogue, materia prima en el proceso de amalgamación de la plata, sufrió una reducción de su precio para fomentar mayor consumo, lo que repercutió fructíferamente en el estado de la minería.¹⁷ Pero los proyectos de Gálvez eran más ambiciosos, tenía en mente la creación de una entidad similar al Consulado de Comerciantes, pues si el comercio es un acto secundario que pone en movimiento la riqueza sacada de las minas y que cuenta con una jurisdicción económica propia, ello también debían disfrutarlo los mineros. Tal fue el origen del Tribunal de Minería, cuyas ordenanzas fueron expedidas en 1773, y al que siguió, en 1776, la creación del Banco de Avío del Tribunal y el Colegio de Minería. La nueva institución educativa tenía como objeto formar aspirantes que se incorporaran a la industria. Sus actividades estaban financiadas por los derechos de la Corona que ingresaban a la Casa de Moneda y que administraba el Tribunal de Minería.

La asunción de nuevos deberes gubernamentales, como los referentes a los servicios públicos, asistencia social, enseñanza y cultura, y que produjeron un concepto distinto del papel del Estado, se extendieron vigorosamente en la economía novohispana.

Uno de los frutos relevantes de la modernización administrativa del virreinato fue la creación de empresas públicas durante la visita general. El sistema de estanco o monopolización de actividades económicas prohió empresas como la relativa al papel sellado, los naipes, la pólvora, el azogue y el tabaco, las que abrirían un sendero de modernización económica que ha trascendido hasta nuestros días. La economía de Estado de la Casa de Borbón, en contraste con la implantada por sus antecesores, estaba fundada en la formación de “estancos”, consistentes en una organización destinada a producir ingresos a la Corona y diseñada como una empresa pública. Su modo de operación era muy sencillo, pues se trataba llanamente

¹⁷ *Ibid.*

de la provisión de un producto sin competencia de los particulares, fijándose el precio arbitrariamente bajo el concepto de "utilidad pública". El objeto de un estanco era producir ingresos al erario (de los que tenía perenne ayuno), aunque posteriormente amplió su giro hasta alcanzar el de la producción y elaboración de mercancías, asumiendo así el Estado la condición de empresario público. Por citar un caso conspicuo, el estanco del tabaco llegó a requerir de fábricas de puros, cigarros y polvos, merced a una multitud de expendios o "estanquillos" situados por todo el territorio virreinal. Como la labor de este tipo de empresas estatales fue exitosa, el experimento pronto se extendió a la nieve y al negocio de los gallos, ya que la sal se administraba de manera similar.

A través de la visita general se establecieron cuatro medidas de centralización que redundaron en la completa publicidad del ámbito de acción de la administración virreinal: reversión de servicios públicos concesionados a corporaciones privadas —como el cobro de tributos retirado al Consulado de México, así como el correo que arrendaba un particular—, expropiación de negocios privados que se juzgaban de beneficio público e interés del Estado —como los naipes—, reorganización de antiguos monopolios —como la sal, la pólvora y el azogue— y creación de estancos de Estado —como la renta del tabaco—. Todas estas medidas, que incidieron directa y positivamente en el ensanchamiento de los cometidos del Estado hispánico en su virreinato novohispano, condujeron a la creación de nuevas instituciones administrativas.

La intendencia es una institución gubernamental creada en Francia en el siglo XIII. Su utilidad fue capitalizada por Richelieu y Mazarino, ya que le sirvieron a Colbert para realizar sus reformas. En la época de Luis XVI, Francia estaba administrada territorialmente por 34 intendentes, cuyas competencias eran la justicia, policía y finanzas. Su introducción en España, obra de Felipe V, nieto del Rey Sol, obedeció a la necesidad de mejorar la administración de las provincias, a efecto de lo cual Luis XVI envió a su ministro Orry para asistirlo en la implantación del nuevo régimen.¹⁸

18 John Lynch, *La administración colonial española, 1782-1810: el sistema de intendencias en el virreinato del Río de la Plata*, Buenos Aires, Eudeba, 1962.



Previamente, durante el gobierno de Carlos II, habían sido instituidas superintendencias en las 21 provincias que formaban el reino, además de la Superintendencia General de Hacienda, creada en 1687.¹⁹

En la Nueva España, la implantación intendencial se confió al visitador Gálvez y al virrey Croix, cuyo diagnóstico concluyó como hecho notorio que a la muerte de Carlos II la monarquía española había quedado “poco menos que cadavérica que su difunto dueño”. Esa perspectiva radical de la situación de España guió su mente cuando prepararon el Plan de Intendencias, tomando como modelo los cambios territoriales de la Península ejecutados por Felipe V. En efecto, se propusieron encomendar a los intendentes el gobierno civil y económico del reino, para desterrar lo que calificaron como su ruinoso constitución.²⁰ La situación novohispana era entonces peculiar, principalmente porque entre el virrey y la población no existían órganos intermedios de gobierno que, por un lado, aliviaran su carga de trabajo y, por el otro, informaran con oportunidad y suficiencia a quien encabezaba el gobierno virreinal. La intendencia sería entonces esa organización intermedia, de modo que su proyecto se basó en la constitución de 11 intendencias, de las cuales la General y de Ejército residirían en la ciudad de México. Las restantes se establecerían en Puebla, Oaxaca, Mérida o Campeche, Valladolid, Guanajuato, San Luis Potosí, Guadalajara, Durango, Sonora y las Californias. Fue posteriormente que se añadió la intendencia de Veracruz.

La distribución de las intendencias tuvo como fundamento la estructura territorial del virreinato y las distancias entre las poblaciones, a efecto de propiciar condiciones adecuadas para la administración de justicia y el cobro de tributos.²¹ Se consideró la situación de las alcaldías mayores existentes y las repúblicas de indios, y se tomó en cuenta el número de jurisdicciones subalternas. Finalmente, un factor más de elección fue la distribución demográfica, cuya radicación territorial obedecía a la calidad del suelo y al

19 Luis Navarro García, *Intendencias en Indias*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos, 1959, p. 7-8.

20 José de Gálvez y Marqués de Croix, “Informe y plan de intendencias para el Reino de la Nueva España”, de enero 15 de 1768, México, Biblioteca Nacional, ms. 441 (1378), ff. 1323.

21 José de Gálvez y Marqués de Croix, “Informe sobre intendencias”, de octubre 26 de 1770, México, Biblioteca Nacional, ms. 441 (1378), ff. 36-39.

acceso a las minas o minerales. Este diseño, y su postrera implantación, en efecto, fue no sólo el plan territorial de las intendencias, sino el perfil de lo que sería la organización de la geografía política del México independiente, en cuyo seno éstas no sobrevivieron como organización, pero sí como legado.

No podemos dar por sentada la remodelación de la ciudad de México, que se realizó con base en las disposiciones de policía y buen gobierno de Revillagigedo,²² ni tampoco la sabia reglamentación de la administración citadina (a través de la cual se estableció el servicio público de alumbrado) y su disposición respecto de las medidas necesarias para la prevención de incendios y la limpieza de la vía pública.²³

LA SECRETARÍA DE CÁMARA DEL VIRREINATO

La reforma borbónica diseñó una función trascendente para el virrey, quien hasta entonces se había desempeñado separadamente de los diferentes cuerpos que administraban a la Nueva España, haciendo de su cargo una figura más de representación política que de funcionario.²⁴ En la nueva dinastía el virrey se convirtió en el centro de la actividad administrativa y se le encomendó la conducción directa de las organizaciones de la administración pública, es decir, se le confirió un carácter ejecutivo. En la medida en que la reforma era un proyecto continuo que pasaba de monarca a monarca, a partir de Felipe V se decidió crear una nueva institución que sirviera de apoyo al virrey y, sobre su base, sustentar el desarrollo de una

22 Segundo conde de Revillagigedo, "Compendio de providencias de la policía de México dictadas en la mayor parte, y las que no sostenidas igualmente y hechas observar por el exmo. señor conde de Revillagigedo", de 1792, México, Biblioteca Nacional, cedula, ms. 740.466, ff. 166-218.

23 Segundo conde de Revillagigedo, "Reglamento formado de orden del exmo. señor virrey conde de Revillagigedo para el gobierno que debe observarse en el alumbrado de las calles de México", de abril 7 de 1790, México, Biblioteca Nacional, 391 LAF, [1790], MIS.391; "Reglamento en que se establecen los puntos, reglas y precauciones que deben observarse para evitar incendios dispuesto por el exmo. señor conde de Revillagigedo, virrey, gobernador y capitán general de esta Nueva España", septiembre de 1790. Por D. Felipe de Zúñiga y Ontiveros, 1790, México, Biblioteca Nacional, 391 LAF, [1790], MIS.V.391; "Reglamento de agosto 31 de 1790, sobre Limpia de la Ciudad", México, Biblioteca Nacional, 1518 LAF, [1790], MIS.V.1518; y de 1792.

24 Linda Arnold, *La Secretaría de Cámara del Virreinato en México*, México, AGN, 1979.

organización más compleja que fungiera como eje de una administración virreinal en expansión. En efecto, la Secretaría de Cámara del Virreinato fue creada el 28 agosto de 1756, con la encomienda de procesar la nutrida información oficial que circulaba entre los dos continentes para favorecer la toma de decisiones, la elaboración de políticas y el control de la riqueza que se producía en el virreinato. Su creación significó un paso decisivo en la modernización administrativa de la Nueva España, pues antaño el virrey era auxiliado por oficiales que no consideraban su trabajo como una carrera profesional. Asimismo, se estandarizaron las políticas de su personal, lo que propició la formación del servicio civil y del Montepío de Ministros y Oficinas, cuyo objeto era el cuidado de las viudas y huérfanos de los servidores públicos.

El segundo conde de Revillagigedo introdujo la organización departamental, con la finalidad de distribuir los asuntos en trámite de manera racional y facilitar su despacho.²⁵ A partir de entonces, la Secretaría de Cámara se fue desarrollando hasta alcanzar plena madurez en 1797, y con esta configuración pasó como legado al México independiente. En efecto, el Departamento Primero atendía, entre otros cometidos, lo relativo al desagüe de Huehuetoca, a las obras del palacio virreinal, correos, extranjeros, propios y arbitrios de los municipios, Fondo Piadoso de Californias, ayuntamientos y la mitad de las intendencias. Estas labores fueron asumidas por la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores del México independiente. Por su parte, el Departamento Segundo estaba a cargo primordialmente de las rentas y finanzas del virreinato, tareas asumidas posteriormente por la Secretaría de Hacienda, además del Tribunal de Minería y la Academia de San Carlos, que pasaron a la jurisdicción de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores. El Departamento Tercero dividía sus labores en tres grandes ramos: tribunales y asuntos eclesiásticos, por un lado, asumidos por la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos; y, por el otro lado, salud, asistencia pública, hospitales y Monte de Piedad, además del Jardín Botánico, los consulados

25 Segundo conde de Revillagigedo, "Reglamento de la Secretaría de Cámara del Virreinato", de marzo 31 de 1790. Publicaciones del AGN, vol. XIII, núm. 1, enero-marzo, 1942.

de comerciantes y el resto de las intendencias, todo ello absorbido por la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores. En fin, al Departamento Cuarto le estaban confiados los negocios militares, los cuales constituyeron la materia constitutiva de la Secretaría de Guerra.

La visita general, que desató la necesidad de agilizar el movimiento de la correspondencia en beneficio de los procesos de gobierno, motivó asimismo la demanda de su debido arreglo. Dentro de los trabajos de organización de la Secretaría de Cámara del Virreinato, el 27 de agosto de 1769, Croix estableció las bases de la creación del Archivo General.²⁶ Las labores de la secretaría fueron centrándose gradualmente en el papel significativo que el Archivo General prestaba, tanto como ordenado recinto documental, que como fuente informativa de toma de decisiones. En efecto, el crecimiento del virreinato tendió a reproducirse en la secretaría en todos sus órdenes, incrementándose su importancia y cúmulo de trabajo. Paralelamente, el servicio postal se había convertido en un mecanismo decisivo de gobierno y en el principal afluente de correspondencia para el Archivo General. La velocidad y constancia del flujo informativo para conocer la situación en el virreinato, dependía de la capacidad y calidad de ese servicio gubernamental. El Archivo General, noble y ancestral institución administrativa, dejó de ser desde los días de Croix un cúmulo informe y anárquico de documentos para convertirse en un centro de documentación con funciones básicas para la toma de decisiones. En la época de Revillagigedo, el uso de estadísticas, censos, informes y memorias se convirtió en material indispensable para la operación de los instrumentos de gobierno. El Archivo General fue el filón máspreciado para ofrecer al virrey la información que requería.

La formación de un cuerpo de servidores públicos con dedicación completa a las faenas administrativas, desligados de los medios de administración y como aspirantes a desenvolver una carrera, tuvo su origen en el nacimiento de la Secretaría de Cámara del Virreinato.²⁷ Entonces los

26 Marqués de Croix, "Plan para la oficina del Virreinato", de febrero 6 de 1771, México, AGN, correspondencia de los virreyes (segunda serie), vol. 15, ff. 300-311.

27 Linda Arnold, *Bureaucracy and Bureaucrats in México City: 1742-1835*, Austin, Universidad de Texas, 1982.

servidores públicos sumaban poco menos que un centenar de personas, dedicadas principalmente a atender tareas hacendarias y judiciales en los viejos organismos colegiados que habían legado los Habsburgo. El virrey no tenía una relación orgánica con aquellos servidores, y éstos no ocupaban un cargo con proyección de carrera ni tenían un concepto profesional de su oficio. El método usual de asignación era su venta por subasta, de modo que, a principios del siglo XVIII, la nueva dinastía heredó una administración virreinal dotada de carácter patrimonial que impedía cualquier proyecto de modernización del servicio público.²⁸

La reforma borbónica desarrolló el servicio civil en la Nueva España, es decir: carrera administrativa, sueldos fijos, procedimientos de promoción, permanencia y seguridad de empleo, todos elementos que sirvieron de sustento a la profesionalización de la burocracia virreinal. En la época de Revillagigedo fue levantado un censo pormenorizado del servicio público, el que comprendió el nombre de muchos funcionarios, sus cargos actuales y pasados, y una evaluación de su desempeño.²⁹ El documento, sin duda, es uno de los escritos administrativos más importantes de México, ya que es una evocación de la “Noticia de las Dignidades”, mandada a elaborar y actualizar en las postrimerías del imperio romano.³⁰ Por sus páginas sabemos que muchos de los funcionarios habían sido reclutados a partir de 1765, es decir, que se estaban formando en el momento de la intensificación de la reforma borbónica y del crecimiento de la administración virreinal. Se había establecido la política de que la formación y la carrera de los funcionarios se efectuara preferentemente en una institución o en un ramo de instituciones similares, para seguir una escala promocional congruente, sin que se impidieran los cambios de adscripción, de ser el caso, y con base en la conveniencia institucional. Dentro del número total de servidores

28 Magali Sarfati, *Spanish Bureaucratic Patrimonialism in America*, California, Universidad de Berkeley, 1966.

29 Segundo conde de Revillagigedo, “Censo los funcionarios públicos del Virreinato”, AGN, Historia, vol. 159, expedientes 2, 3 y 4, 1789-1790.

30 Concepción Neira Faleiro, *La Notitia Dignitatum*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2005.

públicos de la época de Revillagigedo, los más habían ingresado a finales de la década de 1770 y principios de 1780, lo que explica por qué muchos de esos servidores estaban activos cuando México se independizó. En la medida en que, en los poco más de cinco años de gestión de Revillagigedo, se avivó la reforma, es presumible pensar que el número de nuevos reclutas al servicio público creció paralelamente y que, por consiguiente, se extendiera su permanencia en los cargos del gobierno virreinal, primero, y luego, en los del Primer imperio y la República.

VALOR Y TRASCENDENCIA DEL LEGADO VIRREINAL

Las instituciones gubernamentales creadas por la reforma borbónica en la Nueva España son el germen de la administración pública del México independiente. La Secretaría del Virreinato fue la semilla de la administración centralizada, aunque modelada en la experiencia hispánica de sus días.³¹ De su antigua organización —cuya clasificación de negocios se dividía en policía, justicia, hacienda y guerra— emanaron las secretarías de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, Guerra, Hacienda, y Justicia y Negocios Eclesiásticos. Incluso, a pesar de las nuevas políticas de administración de personal, en los primeros tiempos del régimen federal seguían laborando muchos de los servidores civiles heredados de la reforma borbónica, entre ellos los funcionarios que se desempeñaron en la Secretaría del Virreinato, particularmente la Secretaría de Hacienda integró su planta con los servidores fiscales de la extinta Real Hacienda.

Sin embargo, la reforma borbónica no cumplió cabalmente sus propósitos porque la guerra de independencia lo impidió, propiciando que el Estado mexicano conviviera con una sociedad estamental insuficientemente secularizada y ciertamente ajena al progreso económico. De modo que la Reforma fue una continuación de la corriente secularizante iniciada un siglo antes por la Casa de Borbón. Los esfuerzos reformistas del siglo XIX constituyeron grandes convulsiones del antiguo orden colonial

31 José Gamboa, "Leyes constitucionales de México durante el siglo XIX", en Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, *Constitución española de mayo 18 de 1812*, México, 1901, p. 205-206.

perpetuado hasta ese siglo, así como la más grande expropiación ocurrida desde los días de Carlos III.

En México se ha tenido una relación ambivalente con respecto a su herencia administrativa, porque por un lado se procuró su conservación y desarrollo, y, por el otro, se destruyó deliberadamente.

El valor del legado administrativo es visible en general en las instituciones heredadas, actualmente en fructuosa actividad vital. Lo es, asimismo, en el papel relevante, e incluso heroico, como el que cumplió la empresa pública del tabaco. En efecto, en 1847, estando la capital en manos de los invasores estadounidenses, la renta del tabaco cesó de funcionar en la ciudad de México, Veracruz y Puebla, sufriendose enormes pérdidas.³² Más todavía, el único ingreso del erario fue la renta misma, motivo por el cual se hizo un contrato extraordinario con objeto de avituallar las fábricas de Querétaro, Michoacán y Guanajuato para producir recursos urgentes para el gobierno de la República. Aunque los ingresos provenientes de esta empresa pública pronto se extinguieron, fueron suficientes para atenuar la lamentable situación del país. Después vendrían más empresas estatales, cuya labor ha sido importante a lo largo de la historia de México, marcadas por gestas dignas de consideración.

Sin embargo, también fuimos omisos en el cuidado del patrimonio administrativo, como se puede constatar en el caso emblemático del servicio civil, extinto sistemáticamente por varias generaciones de mexicanos. Su cesación comenzó en los albores del México independiente con el instrumento de jubilación forzosa, luego del cual se recurrió al expediente de la cesantía y finalmente a la movilidad. En poco más de 30 años se suprimió una institución que consumió más de 70 años de construcción y que había demostrado su utilidad y valor. La carrera administrativa había establecido deberes formales de los servidores públicos hacia el Estado, principalmente relativos a su formación, pues a partir de la condición

32 Zitaraleg, "Ligera reseña histórica de la renta del tabaco, tomada desde la época del exmo. sr. conde de Revillagigedo; utilidades que ha producido, conveniencia de su permanencia, necesidad de que el gobierno la administre por sí y nulidad del contrato de compañía celebrado en 15 de agosto de 1815", México, 16 de mayo de 1850, sin dato de casa editorial, 1850.

de meritorios, los servidores públicos se acomodaban adecuadamente a los negocios del gobierno, se ajustaban a las normas de trabajo, se obligaban a una instrucción y capacitación continuas, y guardaban discreción con respecto a las labores de la administración pública. Existía, pues, un código de conducta que fue de este modo abolido. Hacia 1887, todavía se estaban sufriendo los efectos de la supresión de la carrera administrativa: las oficinas públicas habían sido colmadas de inexpertos merced al favor; de modo que para suplir sus deficiencias se habían convertido “en planteles de instrucción”. Muchos empleados carecían de conocimientos mínimos, como saber leer, escribir y contar, además de desconocer de gramática y lógica, lo mismo que de historia, geografía y economía política, conocimientos indispensables para el ejercicio de los cargos públicos.³³ Igualmente, tampoco sabían acerca de la constitución federal ni de la organización administrativa que había dentro de la dependencia donde se desempeñaban, ni detentaban un título profesional que avalara su condición de servidores públicos.

Sin embargo, el país, a pesar de las pérdidas, ha conservado la mayor parte de su herencia administrativa y la ha convertido en parte de su patrimonio nacional.

33 Alberto Díaz Rugama, *Guía práctica para los empleados civiles en la república mexicana*, México, Imprenta el Socialista, 1887.

FUENTES

GÁLVEZ, JOSÉ DE

- 1771 "Informe que en virtud de Real Orden de 24 de mayo de este año, hizo el Ilmo. Visitador General, don José de Gálvez, al Exmo. Virrey don Antonio de Bucareli, del estado en que dejaba para restituirle a España los graves asuntos que tuvo a su cargo", México, 31 de diciembre de 1771. Biblioteca Nacional, ms. 1506 (1260), 35 (72) "1771", f. 111v.

GÁLVEZ, JOSÉ DE Y MARQUÉS DE CROIX

- 1768 "Informe y plan de intendencias para el Reino de la Nueva España", de enero 15 de 1768, México, Biblioteca Nacional, ms. 441 (1378), ff. 1323.

- 1770 "Informe sobre intendencias", de octubre 26 de 1770, México, Biblioteca Nacional, ms. 441 (1378), ff. 36-39.

REVILLAGIGEDO, SEGUNDO CONDE DE

- "Censo los funcionarios públicos del Virreinato", AGN, Historia, vol. 159, expedientes 2, 3 y 4, 1789-1790.

- "Reglamento formado de orden del exmo. señor virrey conde de Revillagigedo para el gobierno que debe observarse en el alumbrado de las calles de México", de abril 7 de 1790, México, Biblioteca Nacional, 391 LAF, [1790], MIS.391.

- "Reglamento en que se establecen los puntos, reglas y precauciones que deben observarse para evitar incendios dispuesto por el exmo. señor conde de Revillagigedo, virrey, gobernador y capitán general de esta Nueva España", septiembre de 1790. Por

D. Felipe de Zúñiga y Ontiveros, 1790, México, Biblioteca Nacional, 391 LAF, [1790], MIS.V.391.

- "Reglamento de agosto 31 de 1790, sobre Limpia de la Ciudad", México, Biblioteca Nacional, 1518 LAF, [1790], MIS.V.1518.

- "Compendio de providencias de la policía de México dictadas en la mayor parte, y las que no sostenidas igualmente y hechas observar por el exmo. señor conde de Revillagigedo", de 1792, México, Biblioteca Nacional, cedulaario, ms. 740.466, ff. 166-218.

ZITARALEG

- "Ligera reseña histórica de la renta del tabaco, tomada desde la época del exmo. sr. conde de Revillagigedo; utilidades que ha producido, conveniencia de su permanencia, necesidad de que el gobierno la administre por sí y nulidad del contrato de compañía celebrado en 15 de agosto de 1815", México, 16 de mayo de 1850, sin dato de casa editorial.

BIBLIOGRAFÍA

ANDERSON, PERRY

- 1979 *El Estado absolutista*, México, Siglo XXI, 1980.

ARNOLD, LINDA

- 1979 *La Secretaría de Cámara del Virreinato en México*, México, AGN.

- 1982 *Bureaucracy and Bureaucrats in México City: 1742-1835*, Austin, Universidad de Texas.
- BENEYTO, JUAN
1958 *Historia de la administración pública española e hispanoamericana*, Madrid, Aguilar.
- BRADING, DAVID. A.
1975 *Mineros y comerciantes en el México borbónico (1763-1810)*, México, FCE, [1971].
- CASSIRER, ERNST
1968 *El mito del Estado*, México, FCE, [1946].
- CÓRDOVA BELLO, ELEAZAR
1975 *Las reformas del despotismo ilustrado en América (siglo XVIII hispanoamericano)*, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello.
- CROIX, MARQUÉS DE
1771 "Plan para la oficina del Virreinato", de febrero 6 de 1771, México, AGN, correspondencia de los virreyes (segunda serie), vol. 15, ff. 300-311.
- DÍAZ RUGAMA, ALBERTO
1887 *Guía práctica para los empleados civiles en la república mexicana*, México, Imprenta el Socialista.
- FOLIGNO, CESARE
1947 "The Transmission of the Legacy", en Cyril Bailey, *The Legacy of Rome*, Oxford, Clarendon Press.
- FONSECA, FABIÁN Y CARLOS URRUTIA
1845 *Historia general de la Real Hacienda*, vi t., México, Imprenta de Vicente García Torres. [Edición facsimilar].
- GAMBOA, JOSÉ
1901 "Leyes constitucionales de México durante el siglo XIX", en Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, *Constitución española de mayo 18 de 1812*, México.
- KROEBER, A. L.
1952 *The Nature of Culture*, Chicago, University of Chicago Press.
- LYNCH, JOHN
1962 *La administración colonial española, 1782-1810: el sistema de intendencias en el virreinato del Río de la Plata*, Buenos Aires, Eudeba.
- MAJONE, GIANDOMENICO
1992 "Los usos del análisis de políticas", en Luis F. Aguilar, *La hechura de las políticas*, México, Porrúa. [1978].
- NAVARRO GARCÍA, LUIS
1959 *Intendencias en Indias*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos.
- NEIRA FALEIRO, CONCEPCIÓN
2005 *La Notitia Dignitatum*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- PRIESTLEY, HEBERT
1953 *Las reformas de José de Gálvez en la Nueva España*, México, Vargas Rea (Biblioteca de Historiadores Mexicanos).
- REVILLAGIGEDO, SEGUNDO CONDE DE
"Reglamento de la Secretaría de Cámara del Virreinato", de marzo 31 de 1790, Publicaciones del AGN, vol. XIII, núm. 1, enero-marzo, 1942.
- RIGGS, FRED
1970 "The Context of Development Administration", en Fred Riggs (ed.), *Frontiers of Development Administration*, Durham, Duke University Press.

SARFATI, MAGALI

1966 *Spanish Bureaucratic Patrimonialism in America*. California. Universidad de Berkeley.

SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA

1976 *México a través de los informes presidenciales: las comunicaciones*. México.

VILLAMIL, ANTONIO

1877 *Memoria histórica del Nacional Monte de Piedad*. México, Imprenta de Ignacio Escalante.

VILLAR PALASI, JOSÉ LUIS

1952 *Administración y planificación*. Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica.

200 años
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
en MÉXICO

Ricardo Uvalle Berrones *Coordinador*

