

OMAR GUERRERO



LAS RAÍCES
BORBÓNICAS
DEL ESTADO
MEXICANO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

LAS RAÍCES BORBÓNICAS
DEL ESTADO MEXICANO

COORDINACIÓN DE HUMANIDADES
DIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES

OMAR GUERRERO OROZCO

LAS RAÍCES BORBÓNICAS
DEL ESTADO MEXICANO



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

MÉXICO 1994

Primera edición: 1994

DR © 1994. Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

DIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES

Impreso y hecho en México

ISBN 968-36-3934-8

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	XI
PRÓLOGO	5
PRIMERA PARTE	
LAS CONDICIONES HISTÓRICAS	11
CAPÍTULO I	
LA CRISIS ESPAÑOLA: EL OCASO DE LA SOCIEDAD ESTAMENTAL	13
1. El imperio universal de la Casa de Austria: avatares del mundo estamental	13
2. La decadencia económica: pérdida de la supremacía mundial	27
CAPÍTULO II	
LA MODERNIZACIÓN EN EUROPA: LAS REFORMAS DEL DESPOTISMO ILUSTRADO	39
1. Modernidad y estatalidad: las experiencias históricas	39
2. Experiencias de modernización por reforma: Portugal, Nápoles y Francia	53
CAPÍTULO III	
LA TRANSFORMACIÓN BORBÓNICA EN ESPAÑA: ALBORES DE LA SOCIEDAD MODERNA	61
1. El despotismo ilustrado: alcance de las reformas borbónicas	61
2. La modernización del Estado: los fundamentos de la administración pública	69

CAPÍTULO IV

**LA REESTRUCTURACIÓN ECONÓMICA:
LAS BASES DE LA VIDA CIVIL** 81

1. La revolución de las relaciones de producción:
modernización de la economía 81
 - a) Las compañías navieras 87
 - b) Las Reales Fábricas 93
 - c) Las sociedades económicas 98
2. La nueva sociedad: las bases de la vida social 101
3. La organización hacendaria: expansión de
las fuerzas interiores del Estado hispanico 109

SEGUNDA PARTE

EL PROYECTO 115

CAPÍTULO V

**HACIA LA MODERNIDAD AMERICANA:
LA REFORMA DEL ESTADO EN INDIAS** 117

1. La herencia de los Austria: la sociedad estamental 119
2. La implantación del gobierno económico:
José del Campillo y Cosío 125
3. La modernización en América:
la reforma borbónica en Indias 135

CAPÍTULO VI

**LA POLÍTICA DE CAMBIO:
EL PROGRAMA DE REFORMA** 141

1. José de Gálvez: visitador general 141
2. Estrategia de reforma: las Instrucciones de Carlos III 145

TERCERA PARTE

LA VISITA 153

CAPÍTULO VII

**LA IMPLANTACIÓN DE LA MODERNIDAD:
GÁLVEZ EN LA NUEVA ESPAÑA** 155

1. Una “revolución en el gobierno”:
las acciones del visitador general 156
2. Modernización financiera: transformación
de la Real Hacienda 161
3. Modernización gubernamental: asunción
de nuevos deberes 169

CAPÍTULO VIII

**LAS BASES DE LA NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:
LAS EMPRESAS DE ESTADO** 177

1. Innovación en la administración pública:
las empresas públicas 177
2. Odisea de una empresa pública:
el monopolio del mercurio 181
3. Una empresa pública singular: la renta
del tabaco 190

CAPÍTULO IX

**EL PROCESO DE SECULARIZACIÓN:
EL FONDO PIADOSO DE CALIFORNIAS** 203

1. La expropiación de los bienes de la Compañía
de Jesús 203
2. La Dirección General de Temporalidades 211
3. La administración pública del Fondo
Piadoso de Californias 216

CUARTA PARTE

LA TRASCENDENCIA 221

CAPÍTULO X

**LA ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL:
EL RÉGIMEN DE INTENDENCIAS** 223

1. La Expedición Septentrional: la Comandancia

General de las Provincias Internas y la organización de un ejército permanente	223
2. El preámbulo: antecedentes del régimen de intendencias	231
3. El prospecto: plan de intendencias	234
4. La resistencia al cambio: polémica sobre las intendencias	237
5. Repercusión: efectos del régimen de intendencias	243
CAPÍTULO XI	
EL GOBIERNO MODERNO: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL	247
1. El centro de la actividad administrativa: la Secretaría de Cámara del Virreinato	248
El Archivo General	252
2. La profesionalización administrativa: el servicio civil de carrera	254
CAPÍTULO XII	
EL ESPACIO DE LA VIDA COLECTIVA: DESARROLLO DE LA CIVILIDAD	267
1. El arreglo urbano: organización administrativa de la ciudad de México	267
2. Liberalización del comercio: pugna con el Consulado de Comerciantes de México	272
EPÍLOGO	
LA HERENCIA BORBÓNICA	283
1. Los gérmenes del Estado moderno	283
2. Los gérmenes de la sociedad civil	286
3. Los gérmenes de la administración pública	292
FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA	
I. MANUSCRITOS	297

1. Memorias, dictámenes y proyectos	297
2. Correspondencia	299
3. Disposiciones jurídicas	301
II. IMPRESOS	303
1. Memorias, dictámenes y proyectos	303
2. Correspondencia	305
3. Disposiciones jurídicas	305
III. LIBROS Y ARTÍCULOS	307

A mi esposa, Rita García de Guerrero

Quien trabaja para el bien de una República, trabaja para un cuerpo inmortal, y así no solamente he de proponer las providencias que puedan dar fruto en su tiempo, sino las demás también cuyos efectos se hayan de experimentar en los siglos venideros.

JOSÉ DEL CAMPILLO Y COSÍO, 1743

PRESENTACIÓN

El origen del Estado mexicano, su naturaleza y la actividad que realiza ante la sociedad civil, ha motivado numerosos y contrastados estudios de nuestros publicistas. El asedio que temas como éstos han sufrido de parte de juristas, politólogos, sociólogos e historiadores ha sido continuo, intenso, diferente. Cada especialista, pertrechado de su propio arsenal y recursos, se ha acercado a averiguar su génesis, finalidades, actividad y nos ha dejado rica y vasta literatura: una amplia serie de obras reveladora de la bondad de los enfoques, la variedad de sus métodos, con reflexión penetrante y capacidad crítica y creativa.

La acción que el Estado efectúa en muy diversos órdenes para sobrevivir, fortalecerse, transformarse en beneficio de la sociedad que rige y organiza, para satisfacer sus necesidades económicas, políticas, jurídicas, culturales, es una acción múltiple, cambiante, renovadora y dinámica para poder ser efectiva. Esa acción múltiple que constituye la administración pública tiene también sus estudiosos, sus especialistas, los cuales son menos que los que se ocupan del Estado en general.

Uno de los cultores de la administración pública mexicana es sin duda alguna Omar Guerrero Orozco, quien aún en plena juventud tiene en su haber un nutrido conjunto de obras referentes a esa disciplina. Formado en las ciencias de la administración, dentro de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, derivó al estudio de la administración pública en la que ha perseverado con gran empeño y dedicación, ampliando sus conocimientos mediante el cultivo de la teoría política, el derecho constitucional y la historia de las instituciones estatales. Su dedicación le valió la incorporación como docente en la facultad en donde enseña hace más de cuatro lustros y también como miembro regular del Instituto Nacional de Administración Pública desde 1979, institución en la que ha colaborado extensamente pues es miembro fundador de la cátedra de Administración Pública en el nivel de maestría; fue director de la *Revista de Administración Pública* y director del centro de investigaciones de la misma corporación. Es, junto con el maestro José Cháñez Nieto, uno de los pilares de ese instituto.

Consagrado plenamente a la investigación —que alterna equilibradamente con la docencia, dentro y fuera de México—, Omar

Guerrero no ha rehuído al arduo trabajo que ofrecen bibliotecas y archivos. Largo tiempo pasó en los fondos reservados de nuestra Biblioteca Nacional, reuniendo valioso material para construir su estudio en torno de quien fue notable publicista, Luis de la Rosa. El Archivo General de la Nación le cuenta como uno de los más asiduos y constantes investigadores; en ese repositorio se ha sumergido, con entera seguridad y notable olfato histórico, en los fondos virreinales correspondientes al siglo XVIII, al período borbónico, de enorme amplitud pero aún poco aprovechado por los historiadores.

Hombre de lecturas múltiples y de espíritu crítico, su información es amplia, sólida, bien asimilada; su capacidad inquisitiva y creativa le permite hallazgos felices, certeros, que se traducen en su producción maciza y abundante, y de la cual citaré sólo las más salientes de sus obras. En 1981 apareció en Barcelona, en las ediciones de Fontamara, *La administración política del Estado capitalista*; en 1982, con el pie de imprenta del Instituto Nacional de Administración Pública, *El proceso histórico de la acción gubernamental*, y en ese mismo año un penetrante estudio en la *Revista de Administración Pública* dedicado a "Los consejos de los príncipes españoles". Otros estudios, si bien breves no menos importantes, vieron la luz en revistas especializadas de dentro y fuera del país en los años subsecuentes, hasta llegar en 1986 a otro riguroso libro editado también en Barcelona por la editorial Fontamara: *Las ciencias de la administración del Estado absolutista*, y nuevamente bajo el patrocinio del Instituto Nacional de Administración Pública, aparece *El Estado y la administración pública de México*, en 1989.

Los títulos de los libros citados ya muestran claramente cómo su autor caminaba firmemente dentro de las corrientes que normaban su producción: la primera, la de investigador de la teoría política, la teoría del Estado, y la otra, aquella del curioso que trata de desentrañar el sentido histórico de las instituciones, su origen profundo, su evolución lenta, sus súbitas desapariciones o modificaciones, las circunstancias generales de su aparición y las coyunturas que las posibilitaron o hicieron madurar. De la comunicación constante, de pláticas que me mostraban que Omar Guerrero se adentraba más y más en el campo de la historia, en la búsqueda de elementos objetivos y reales que le permitieran sostener sus planteamientos teóricos, he derivado la idea de que este hombre estudioso se ha convertido en uno de los más serios conocedores de nuestras instituciones; en un investigador que domina el difícil campo de la teoría política y jurídica, que maneja con rigor la filosofía política y la metodología de las ciencias sociales, y que alimenta sus construcciones con realidades históricas, con el bagaje que le ofrecen las

fuentes documentales y bibliográficas más seguras y confiables, más auténticas y hasta hoy poco utilizadas.

La obra que ahora nos ofrece, *Las raíces borbónicas del Estado mexicano*, confirma mi idea anteriormente expuesta. A través de ella advertimos que Omar Guerrero ha realizado una investigación que tiende a sustentar y a afianzar el pensamiento que él tenía acerca de la evolución histórica del Estado mexicano.

Este nuevo libro supone nuevas lecturas, mayores reflexiones en torno de lo que él ya afirmaba y significa un acierto de elaboración, de construcción razonada, de rigurosa estructuración. Omar Guerrero, quien había intuido inteligentemente el origen y evolución del Estado mexicano, ahora nos ofrece la demostración precisa de su idea, realizada a través de una certera metodología de las ciencias sociales, base y fundamento de la investigación histórica.

Las raíces borbónicas del Estado mexicano se sustenta en afirmaciones que anteriormente había sostenido su autor. Efectivamente, en su libro *El Estado y la administración pública en México* había asentado que “la administración pública mexicana contemporánea es el producto combinado de la tradición, la acumulación y la centralización”, y más adelante agrega: “las fuerzas constructoras de la administración pública son la agregación de instituciones, la secularización del Estado, la expropiación del patrimonio nacional y la revolución hacia el progreso”.

En este nuevo libro elabora con amplitud esas ideas, las esclarece, las confirma con sólida investigación y nos las ofrece suficientemente enriquecidas en una forma precisa, sugerente y, lo que es más, con una economía de lenguaje que evita la trivial profusión que muchas obras de ciencias políticas tienen.

Dentro de un orden riguroso, Omar Guerrero inicia su estudio precisando las categorías y conceptos que utiliza. De este modo nos da definiciones claras y rigurosas del Estado, del Estado moderno, de la administración pública, de la modernización, del imperio universal, del Estado nacional, del reformismo, de la identidad nacional, y de otros términos tan importantes como los que va a manejar fluida y acertadamente en este libro, con lo cual gana en comprensión.

Así, al referirse al Estado moderno, afirma:

...el Estado moderno fue construido en cuatro o cinco siglos. Es obvio que, en el estadio presente, la forma más evolucionada de modernidad estatal sea la más representativa; pero ello no autoriza, de ningún modo, comprender el todo en una etapa, por más que ésta sea la más evolucionada. No es ocioso que insistamos en que Estado moderno es una categoría histórica, que en sucesión acumulativa de rasgos de estatalidad lo signan hoy la soberanía, intervención en la economía, régimen de derecho y nacionalidad.

Una vez definida la terminología, nuestro autor, dentro de un marco netamente histórico, va a ocuparse de analizar la etapa anterior al advenimiento de la dinastía borbónica en España: la etapa de los Habsburgo, el régimen de los Austria, que surge con Carlos V y finaliza con Carlos II. Esta dinastía, reinante en España durante dos largas centurias, es observada con detenimiento, precisada su razón de ser dentro del concepto imperio universal y su conformación social con base en estamentos y de una oligarquía que detenta los cargos públicos en propiedad más que como función estatal. La decadencia de la monarquía de los Austria es analizada en su sentido más amplio, perfilando los factores que la provocaron y los resultados que tuvo, principalmente en el debilitamiento del Estado y sus consecuencias en la economía y en el desempeño de las funciones estatales.

Disecionado el régimen de la Casa de Habsburgo, inicia el análisis de los cambios, las reformas, la modernización que impuso el cambio de dinastía en España. Estima que el régimen borbónico dio paso a la modernidad, aprovechó dos elementos esenciales que le permitieron imprimir un elevado significado de estatidad a las actividades de gobierno, dando pie a la noción del derecho público y utilizando la unidad política y la centralización administrativa a que empujaba su tendencia al absolutismo.

Los ideales de modernidad sustentados por el pensamiento ilustrado, la reforma de la situación general de España y de su imperio, apoyados por el selecto grupo de reformistas cuyo amplio sentido es finamente analizado, llevan a Omar Guerrero a perfilar la acción que hombres como Campillo y Cosío, Floridablanca, Campomanes, Ward, Aranda, posteriores a los consejos de los arbitristas, realizaron en beneficio de una radical transformación del Estado. Este largo proceso, que se inicia con Felipe V y que va a rendir sus mejores frutos con Carlos III, es visto detenida y concienzudamente en esta etapa del libro. El estudio de las medidas reformistas que renovaron tanto a la metrópoli como a su amplio imperio, el origen, finalidades y consecuencias que ellas produjeron en lo esencial, ocupa amplios apartados que permiten entender cómo la aplicación de las mismas pudo efectuarse en la Nueva España y cómo ellas provocaron un cambio total en la economía y en la estructura de gobierno.

Luego de haber presentado el proceso renovador de la monarquía absolutista en la propia España, Omar Guerrero penetra en el estudio de cómo esas formas ingresaron en la Nueva España en la primeras décadas del siglo XVIII cuáles fueron las resistencias que encontraron, de qué naturaleza y cómo pudieron poco a poco cristalizar algunas de ellas, en tanto que otras tuvieron que enfrentarse a serias oposiciones.

Con esas bases, los capítulos posteriores se ocupan de estudiar la decisión de Carlos III de aplicar a fondo las reformas modernizantes en la Nueva España, aprovechando las corrientes secularizadoras que surgían de Portugal y Francia, y que reafirmaban su poder y fuerza económica. En varios apartados se precisa el alcance de las mismas, su trascendencia, y se perfila a las figuras salientes que van a ocuparse de aplicarlas, así como el método o procedimiento que se va a seguir.

Varios apartados se consagran a estudiar la situación del virreinato novohispano a mediados de la centuria y el empeño de las autoridades que secundan los intentos de modernización en México, como fueron el virrey marqués de Croix, el visitador José de Gálvez y el segundo conde de Revillagigedo. La visita de José de Gálvez, su carácter, amplitud y trascendencia, es puesta de relieve en esta parte del libro. Omar Guerrero se apoya, cierto es, en serios estudios como los de Prietsley y Navarro García, pero enriquece y amplía sus afirmaciones con el análisis correcto de la legislación que dio base y encauzó las reformas, y también con la información documental pormenorizada que enriqueció sus conocimientos. La visita y sus resultados son objeto de un examen minucioso, principalmente aquellos que modificaron de raíz la estructura económica y política del virreinato, entre ellos, la creación del régimen de intendencias, la expropiación de los bienes de la Compañía de Jesús, luego de la expulsión de sus miembros, y el establecimiento del ejército permanente con un sentido de estatalidad y como instrumento de consolidación de la paz y de defensa de la frontera.

Luego de ocuparse con amplitud de la visita y de sus consecuencias, de la trascendencia de la misma y cómo ésta maduró con la prosecución de la política que estableció Gálvez como ministro de Indias, nuestro autor diserta en torno de la organización moderna que se le dio al virreinato, apoyada principalmente por el virrey Revillagigedo.

El capítulo séptimo, que lleva el título: "La implantación de la modernidad: Gálvez en la Nueva España", inicia un examen pormenorizado de las llamadas reformas borbónicas. En varios apartados desmenuza los aspectos sobresalientes de dichas reformas, como las generales de la estructura del gobierno y la base y sustento económico de las mismas. El siguiente capítulo lo dedica a señalar las bases de la nueva administración y a la creación de las empresas estatales en las que van a descansar las reformas. Así nos adentramos en el nacimiento de las empresas públicas, en el conocimiento de la administración del azogue que, aun cuando era el pilar de la industria minera, fue muy descuidado. En este capítulo amplía la información que aporta el libro fundamental de Lang. La Renta del Tabaco es un apartado muy bien estructurado

por el que se trasluce la razón del interés peculiar de la monarquía en su buen manejo.

Seguidamente, nuestro autor se refiere a una parte de ese proceso de modernización que consistió en la secularización del sistema político, en el acrecentamiento del regalismo absolutista, implantando una serie de medidas que tendían a aumentar la riqueza estatal a costa de disminuir el poder económico de la Iglesia —en el caso concreto de la institución más poderosa en ese campo: la Compañía de Jesús. Necesario es reflexionar sobre cómo en este ámbito ejerce crecientes presiones el crecimiento de la burguesía, que desea aprovechar el patrimonio territorial de la Iglesia para apoyar en él su enriquecimiento. La presión que en Pombal y, más tarde, en los dirigentes de la política francesa realiza una burguesía que desea asentar su fuerza económica en la propiedad amortizada de la Iglesia, resulta esencial para la sustentación de esa política secularizadora. La expulsión de la Compañía de Jesús del Imperio Español llevada a efecto por Gálvez y el virrey Croix, la intención de ese extrañamiento vista a la luz de las instrucciones recibidas y el examen de esas disposiciones están vistos objetivamente e imparcialmente, y también situados dentro del proceso general de la obra reformista de los Borbones.

Consecuencia inmediata de la expulsión de los jesuitas fue la expropiación de los bienes de la compañía, su utilización y desviación que sufrieron, pese a la creación de la Dirección General de Temporalidades. La existencia del Fondo Piadoso de las Californias, firme sostén de la acción socio-religiosa de la Compañía de Jesús en el septentrión novohispano, forma parte del análisis que se realiza en este capítulo, que culmina con un examen global de ese tema.

Nuestro autor consagra el capítulo décimo a un aspecto fundamental, el de la administración territorial de la inmensa Nueva España. Partiendo de la Visita General desemboca en la creación de la Comandancia General de las Provincias Internas, que en la opinión de Gálvez fue mejor solución para el control político y económico del septentrión, que convertir a este vasto territorio en un nuevo virreinato, como en ocasiones se planteó. Así, bajo la vigilancia del virrey se protegía, daba consistencia y organizaban mejor los recursos humanos y naturales de esa vasta zona. La implantación del régimen de intendencias, la polémica a que dio lugar, la resistencia a esa implantación principalmente a través del virrey Bucareli y finalmente su aceptación por parte de Revillagigedo, dan motivo de interés a varios apartados. Las secciones que siguen, integradas en el capítulo undécimo, se refieren al intento modernizador de las reformas expresado en la creación de la administración central a través de la Secretaría de Cámara del

Virreinato. Estos apartados se esclarecen en la medida en que nuestro autor narra los cambios administrativos operados en la metrópoli y las razones que los motivaron. Existe un buen hilo conductor entre la transformación de la administración metropolitana y la efectuada dentro del imperio en el caso concreto de la Nueva España. La secretaría del virreinato, para funcionar correctamente, requirió de un centro de control de información que se tradujo en la formación del Archivo General. También necesitó que los funcionarios se transformaran en funcionarios de carrera, servidores del Estado y ejecutores rigurosos de sus disposiciones por medio de un sistema de formación profesional, que desechó la vieja concepción de que era un ocupación que beneficiaba al titular por ser miembro de un estamento o haber adquirido por compra o concesión graciosa el puesto.

Capítulo muy destacado, que se centra principalmente en la transformación de la capital mexicana, es el consagrado al estudio del espacio de la vida colectiva, esto es, al arreglo urbano de la ciudad de México, a su organización administrativa, a la urbanización que transformó la capital novohispana, la cual contó con el apoyo que le dio el segundo conde de Revillagigedo. Dentro de ese mismo capítulo se desarrolla un importante apartado en el que se estudia la naturaleza del Consulado de México, su desarrollo y cómo este organismo, que no se transformó, se convirtió en un obstáculo para la modernización económica del país. Su integración y las resistencias que presentó a las reformas son bien enfocadas y resueltas.

Una vez presentado con claridad, abundante y selecta información y riguroso espíritu crítico todo el proceso reformista, Omar Guerrero nos ofrece en la parte final de su libro, que justamente denomina Epílogo, una visión de cómo las reformas borbónicas en su intento de modernización del Estado, en su transformación, dieron origen a una filosofía político-administrativa y a unas instituciones que sustentaron al Estado mexicano al convertirse en un Estado nacional. Los gérmenes del Estado moderno, los de la sociedad civil y los de la administración pública que va a servir a esa sociedad civil mexicana, derivan en buena medida de las reformas borbónicas implantadas por la metrópoli española en la Nueva España. Un proceso amplio, de larga duración, bien descrito y analizado representa el esfuerzo intelectual realizado por Omar Guerrero en la confección de este libro.

La última parte de este serio esfuerzo la constituye una presentación, hecha con serio rigor metodológico, de las fuentes bibliográficas y documentales que sustentan la obra. En este apartado podemos observar el recio andamiaje que apoya la estructura del estudio, la fundamentación de sus afirmaciones y el sentido de responsabilidad y respeto académico que le hizo acopiar inmensa

información, analizarla, reflexionar sobre ella y formarse una opinión bien cimentada. Material de primerísima mano, no lecturas superficiales, es el empleado para la realización de este texto que estimamos, entre los muchos que han surgido de la conmemoración de Carlos III tanto en España como en América, como uno de los más salientes.

Tiene el lector frente a sí un libro lleno de lucidez, de amplísima información y con un extenso sentido de la investigación en las ciencias sociales, además, de fácil y agradable lectura, lo que incrementa su valor. Con esta investigación Omar Guerrero cierra todo un ciclo en el que ha trabajado con inteligencia y constancia. Bienvenido.

ERNESTO DE LA TORRE VILLAR

El Olivar, en las fiestas decembrinas de 1993

PRÓLOGO

I

La reforma borbónica ha sido uno de los sucesos históricos decisivos en el desarrollo de México. Puede afirmarse que la modernidad en México estuvo ausente antes de 1765, porque la evolución del virreinato iba ocurriendo al margen de los acontecimientos europeos, donde países tales como Inglaterra y Holanda tenían más de cien años de haber encabezado los procesos de cambio, en tanto que Francia, Italia, Austria y Prusia, se habían sumado al proceso medio siglo antes. España misma había iniciado la modernización junto con la nueva dinastía borbónica durante la primera mitad del siglo XVIII, pero las Indias seguían sumidas en los modos de vida precapitalistas. La modernización consiste en el desenvolvimiento de signos más progresivos en la organización de las sociedades, manifiesto particularmente en un proyecto central y unificado, políticamente articulado; por la ampliación del poder político en la mayor parte de la sociedad; por la extensión de las actividades de la administración pública en todo el espacio territorial que sirve de asiento al Estado, y por la declinación de los métodos tradicionales de dominación. En su conjunto, la modernización política significó el ocaso del imperio universal y su reemplazo por el moderno Estado nacional.

La manifestación más pura de la modernización es el desarrollo político, que consiste en el desenvolvimiento de nuevas capacidades del Estado para incrementar su poder y reproducir sus fuerzas interiores. Esencialmente, el desarrollo político significa la capacidad básica del Estado para absorber a tipos cambiantes de organizaciones y demandas políticas, de sufragar el crecimiento de sus fuerzas interiores con sus propios recursos; en suma, consiste en el crecimiento político autosustentado.

Ordenada por Carlos III, la Visita General a la Nueva España a partir de 1765 estaba proyectada dentro de marcos políticos muy precisos, principalmente de vigorización de los productos fiscales de la Real Hacienda. Por consiguiente, los cambios previstos estaban muy bien calculados, debido esencialmente a la adecuada información que nutrió a las tres Instrucciones que recibió José de Gálvez

para efectuar la visita. La reforma tributaria era, en sí misma, un cambio de hondas consecuencias sociales, fue orientada preferentemente al incremento de las rentas de la Real Hacienda, suprimiendo la evasión fiscal, extinguiendo los contratos y los arriendos ruinosos, y haciendo rendir más a la tributación establecida. En estos ramos el visitador general estaba debidamente facultado con un cúmulo de cargos que le otorgaron un estatuto plenipotenciario. La reforma tributaria provocó cambios trascendentales: hizo efectiva la supresión del arriendo de las alcabalas —concesionado en el consulado de comerciantes de México, la corporación más poderosa del Virreinato— e implantó efectivamente el monopolio del tabaco. Ambos trabajos fueron “obras de romanos”, muy adecuadas al carácter de Gálvez, quien los ejecutó con gran acierto y con mucha severidad.

Sin embargo, dentro de este marco de expectativas diseñadas en las Instrucciones, se esperaban transformaciones sucedáneas de índole político, social y económico, de impacto más general que la reforma tributaria. Así, en la Instrucción de Carlos III, la cual sirvió de marco de competencia superior a la Visita General, se previó el estudio cuidadoso de la posible implantación de las intendencias en la Nueva España, lo que significaba un cambio de régimen de enorme importancia.

La Visita General fue más allá de las Instrucciones, por efecto de la dinámica social que provocó. Suscitó una serie de cambios que se desencadenaron al ser trastocado el antiguo esquema de relaciones de dominación, sensiblemente transfiguradas con la extrañación de la Compañía de Jesús en 1767. Los inalterados y estáticos patrones de reclutamiento aristocrático de los antiguos estamentos fueron sustituidos por fórmulas de ingreso político más flexibles y democráticas, principalmente debido a la postrer liberalización del comercio que distribuyó y repartió el capital entre nuevos empresarios e hizo menos pesada la carga económica de las clases populares. Incluso las comunidades indígenas comenzaron a resarcirse del olvido, vasallaje y explotación cuando sus expoliadores, los alcaldes mayores, fueron extintos y sustituidos por funcionarios asalariados sujetos a los intendentes: los subdelegados. Pero se fue más allá. Mientras fungía como apoderado de estas comunidades indígenas en España; Gaspar de Jovellanos administró sus participaciones en el Banco de San Carlos, una entidad de fomento económico de grandes alcances; y cuando sus caudales se acrecentaron, José de Gálvez, ya entonces secretario de Indias, autorizó que adquirieran acciones de la Compañía de Filipinas, una bonançible empresa mercantil que traficaba con la Nueva España.

Las severas y cruentas medidas aplicadas por Gálvez para implantar el monopolio del tabaco y la expulsión de los jesuitas

suscitaron los primeros brotes de descontento en la población, relativamente organizados, que pronto se extendieron a las minas. La capacidad de movilización popular tuvo aquí su origen, si bien la reforma borbónica se mostró ayuna de toda capacidad de absorción de estos grupos y demandas.

Sin embargo, la Visita General creó las instituciones de la administración pública necesarias para hacer que el Estado hispánico asumiera en la Nueva España todos los atributos del poder. La Dirección General del Tabaco, sometida a las más sórdidas tribulaciones por su titular desde su origen en 1764, fue organizada efectivamente por Gálvez al año siguiente y puesta a funcionar inmediatamente. Muy pronto se convirtió en la renta más cuantiosa percibida por la Real Hacienda. La Dirección General de Alcabalas, formalmente establecida por el padre de Juan Vicente Güemes, el primer conde de Revillagigedo, sólo existía en el papel, y el arriendo de esta importante fuente tributaria seguía en manos de contratistas privados. Gálvez la estatificó en forma cabal y la hizo existir efectivamente, como a la anterior. Para mejorar los medios de gobierno, que tienen su base en información confiable, pronta y oportuna, el visitador general organizó la Administración General de Correos en su parte novohispana, para funcionar al compás de su matriz en Madrid. Gálvez conoció y aprobó el proyecto del Monte de Piedad, hecho realidad después, y supo de otro no menos trascendental, el Tribunal y Colegio de Minería, puesto en funciones por el segundo conde de Revillagigedo. El marqués de Sonora estableció también las empresas públicas de la pólvora y de los naipes, como monopolios del Estado, y el virrey Croix dio vida a la Real Lotería.

Dentro del conjunto de transformaciones, el principal incentivo que propició los cambios fueron las reformas hacendarias, porque conmovieron la organización de las relaciones de dominación y provocaron un formidable proceso de movilización social; es decir: rompieron abruptamente los antiguos vínculos de solidaridad social y permitieron que los individuos así movilizados pudieran adoptar otros distintos. Este proceso creó a nuevos grupos de mercaderes, nacidos de la liberalización del comercio; hizo de las comunidades indígenas, accionistas de bancos y empresas navieras; trasladó el capital de los antiguos comerciantes a la agricultura y la minería, convirtiéndolos en hacendados y aviadores de la industria minera; y el Estado mismo asumió el papel de patrón, al convertirse en propietario de la empresa pública más grande, la de tabaco, cuyos obreros sumaban 9 mil operarios. El propio Revillagigedo abolió la desnudez de los trabajadores en esta fábrica y en los lugares públicos; los hizo asistir aseados, los obligó a vestirse y así promovió el desarrollo de la industria textil.

El cambio se había convertido en la partera de una sociedad y la Nueva España de la segunda mitad del siglo XVIII era ya una criatura de la modernización.

II

El origen de este libro proviene del momento mismo que su autor trabajaba otro más, titulado *El Estado y la administración pública en México*.¹ A medida que la exploración de las instituciones modernas de la administración pública mexicana reclamaba ir a lo más profundo del siglo XIX, la indagación demandaba, sin embargo, buscar más atrás, hacia la etapa virreinal. Los trabajos de investigación, imprevistamente, nos hicieron penetrar hacia el siglo XVIII, porque muchas de esas instituciones tenían su origen en esta centuria, además de que muchos hábitos y procederes de gestión gubernamental tienen aquí su fuente. Resultaba claro, luego de la indagación preliminar, que la reforma borbónica fue el detonante institucional que se virtió en el México independiente y que mucho de la vida estatal mexicana había brotado directamente de ella, es decir, que las fuentes del Estado en México se remontaban a ella.

Era evidente que conceptos como el carácter laico del Estado mexicano, la secularización de la vida social y el protagonismo gubernamental, tenían su origen en la reforma borbónica y que, al mismo tiempo, su propensión estatizadora y la función social de la propiedad aquí hundían sus raíces. Igual connotación era visible en sus prácticas confiscatorias y expropiatorias y, en contraste a estas medidas, también en sus cualidades de Estado benefactor de las clases postergadas. Las políticas de protección a los indígenas son una novedad introducida por la nueva dinastía, la cual abolió los repartimientos y otorgó un significado participante a las comunidades de los originales.

El influjo de la reforma borbónica en la formación del moderno Estado en México, consistió en un proceso que se realizó en tres etapas. La primera, a modo de prólogo, es aquella referente a los primeros intentos de modernización iniciados por los borbones a partir del informe del primer virrey borbónico, el duque de Albuquerque, y que derivó en la fortificación de los presidios septentrionales, la organización de un ejército permanente y la creación de la Secretaría de Cámara del Virreinato. Estos logros contrastaron patentemente, con los fracasos de la estatificación de

¹ Auspiciado y publicado por el Instituto Nacional de Administración Pública, en 1989.

la renta del tabaco y las alcabalas, que ratificaron la necesidad de una comisión extraordinaria que introdujera reformas radicales.

Tal es la causa de la segunda etapa, encarnada en la Visita General, que produjo una estatificación en gran escala de las rentas de la Real Hacienda, arrendadas en corporaciones y personas privadas, y la asunción de una variedad de funciones públicas. Destaca principalmente la supresión definitiva del régimen estamental de cogobierno con las corporaciones, que derivó en la gradual eliminación del poderío del Consulado de comerciantes de México y, más dramáticamente, la extrañación de la Compañía de Jesús. La Visita General sólo dejó pendientes dos asuntos de alta trascendencia: la liberación comercial y la implantación del régimen de intendencias.

La realización de ambas medidas constituyen la tercera etapa, caracterizada principalmente por el ascenso de José de Gálvez a la Secretaría de Indias y el nombramiento del segundo conde de Revillagigedo como virrey de la Nueva España. La liberación del comercio, atado al monopolio del consulado y al sistema de flotas, culminó con la derrota de esta corporación y su mutación en concesionario de ejecución de obras públicas, en tanto que la implantación del régimen intencional dotó al virreinato de su primera organización administrativa territorial y a la Casa de Borbón de funcionarios profesionales adictos a su política. En la época de Revillagigedo se dio arreglo urbano a la ciudad de México, como un verdadero centro administrativo de gobierno, y se consolidó el servicio civil de carrera cuya materia de labores la ofrecía el Archivo General, también instituido por el ilustre virrey.

Ante evidencias históricas tan prístinas, consideramos conveniente titular al libro *Las raíces borbónicas del Estado mexicano*.

III

La investigación se inició a partir de abril de 1988, una vez que concluyó mi estancia sabática en el Instituto Nacional de Administración Pública y retorné a mis actividades académicas en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

La mayor parte de la documentación con la cual se nutrió este libro, proviene del Archivo General de la Nación, debido a la inagotable gentileza de su directora general, la licenciada Leonor Ortiz Monasterio, a quien tributo mi mayor agradecimiento. Manifiesto también mi gratitud al licenciado José Antonio Ramírez, subdirector general de dicho archivo, y al personal del mismo que no desmayó en ofrecerme su colaboración. Fue allí, en el Archivo General de la Nación, donde mi dilecto discípulo Francisco José Díaz Casillas invirtió mucho de su valioso tiempo para ayu-

darme a rescatar las valiosas fuentes que fueron principal caudal para esta obra, por lo cual le externo mi gratitud.

Una gran parte del libro fue preparada con un procesador de palabras que imposibilitaba su adecuada composición y revisión. Gracias a las inagotables gentilezas del doctor Gabriel Carmona, director de docencia de la Dirección General de Cómputo Académico de la UNAM, así como de la arquitecta Genoveva Lucet, eficiente colaboradora de la misma institución, el material fue trasladado a un procesador de palabras moderno que facilitó la conclusión del trabajo. Expreso a ambos mi mayor gratitud.

Deseo patentizar mi reconocimiento a la familia Gallardo Enríquez por su gran colaboración a favor de este libro, y particularmente a su cabeza: José Francisco Gallardo Rodríguez. Hago extensiva mi gratitud a Paco Gallardo Enríquez, por su valioso apoyo en la corrección del manuscrito, y a Marco Vinicio Gallardo Enríquez por su generosa colaboración en su revisión.

La Universidad Nacional Autónoma de México ha colaborado significativamente en este empeño académico, particularmente en su aspecto editorial. Muy importante ha sido la confianza que me ha brindado el Maestro Mario Melgar, Coordinador de Humanidades, al impulsar la publicación del libro dentro del programa editorial bajo su atinada conducción. Esta muestra de apoyo me estimula extraordinariamente para seguir empeñado en mis tareas de investigación, en mi querida *Alma mater*.

Gratitud especialísima manifiesto a mi querido maestro, don Ernesto de la Torre Villar, cuyas sabias observaciones contribuyeron a aliviar grandes imperfecciones de este libro, y por haberse dignado a realizar la presentación que lo enriquece muy significativamente, y cuya preparación ha restado tiempo a su valioso trabajo investigativo.

Como siempre, hago patente a mi esposa, Rita García de Guerrero, mi agradecimiento por su comprensión para quien muchas de sus horas de trabajo las tiene que desarrollar en el estudio de su hogar, y con frecuencia utilizar tiempo propio de la familia para poder ejercitar los trabajos de investigación. Manifiesto a mi hijo Omar Augusto todo mi amor y mi deseo, que ya se cumplirá, de que pueda muy pronto leer este libro.

OMAR GUERRERO

Ciudad Universitaria, diciembre 1993

PRIMERA PARTE

LAS CONDICIONES HISTÓRICAS

La modernización consiste en un proceso integrado por dos fases históricas sucesivas y combinadas, caracterizadas por el hecho de que los países hegemónicos de Europa supeditaron a los de otros continentes. El suceso ocurrió por medio de la dominación política y la de colonización, y después por el imperialismo económico. La primera fase de la modernización benefició primeramente a Italia, donde floreció el renacimiento de la cultura greco-romana durante el siglo XVI; luego tocó su turno a Inglaterra y a Holanda en el XVII, gracias al progreso del comercio y dos notables revoluciones burguesas que atenuaron el absolutismo del Estado en la primera y lo suprimieron en la segunda. Finalmente, en la centuria del XVIII la modernidad ingresó en los dos imperios universales de la época: Alemania y España, para ayudar a su derrumbe final y propiciar la formación del Estado moderno.

El tránsito de una forma de dominación política a otra fue precedido por un prolongado siglo de decadencia, por una larga contienda —la Guerra de los Treinta Años— y por la lenta irrupción del capitalismo que sustituía gradualmente a las formas precapitalistas de producción. En buena medida, el ocaso de los imperios universales se explica por su naturaleza tradicional, frente a la modernidad encarnada por el Estado, con todas las ventajas históricas que Francia o Inglaterra habían alcanzado al organizar su sistema de dominación con bases nacionales, centralizadas y unificadas. En este capítulo estudiaremos el ocaso del Imperio Español como organización de dominación crecientemente inviable frente al pujante capitalismo que estaba situándose como modo de producción predominante y como antesala de la modernización de España e Hispanoamérica.

CAPÍTULO I

LA CRISIS ESPAÑOLA: EL OCASO DE LA SOCIEDAD ESTAMENTAL	13
1. El imperio universal de la Casa de Austria: avatares del mundo estamental	13
2. La decadencia económica: pérdida de la supremacía mundial	27

CAPÍTULO I

LA CRISIS ESPAÑOLA: EL OCASO DE LA SOCIEDAD ESTAMENTAL

La inviabilidad política del imperio universal, frente al carácter dominante del capitalismo universal, fue el proceso dialéctico que precipitó su colapso y su reemplazo por el moderno Estado que se estaba diseminando por toda Europa. Sin embargo, la caída de estos imperios sólo fue posible cuando el capitalismo se había convertido en el modo de producción dominante y por tanto tal decadencia ocurre en un cierto período de la historia de Europa.

1. EL imperio universal de la Casa de Austria: avatares del mundo estamental

Como lo explica un autor, aunque unilateral, la interpretación del papel condicionador de la lucha de clases sobre la constitución política de los estados, es cierta. Sin embargo, también es importante tomar en consideración la configuración externa, es decir, la formación y delimitación del Estado frente a otros estados, así como las transformaciones de su existencia interior. Esto último atañe a la determinación externa, la magnitud, la figura y la trabazón, apretada o laxa, y la composición étnica del Estado; y comprende a todos los tipos de Estado: el Estado-ciudad, el imperio universal, el Estado nacional y el Estado medieval.¹

En la organización de dominación misma se encuentran muchas de las explicaciones de las posibilidades de desarrollo de un tipo de Estado determinado, pues condiciones internas y externas así lo dictan; y si hubo una organización de dominación que fue convulsionada por factores endógenos y exógenos, fue precisamente el imperio universal. Un repaso —muy breve— del impacto de estos factores será muy útil para entender las debilidades intrínsecas del imperio hispánico, como un imperio universal típico. Encontramos relacionados históricamente a ciertos regímenes con tipos de domi-

¹ Otto Hintze, *Historia de las formas políticas*, Madrid, *Revista de Occidente*, 1968, págs. 13-35.

nación específicos: los imperios universales estuvieron asociados con despotismo oriental o con regímenes autoritarios. El territorio durante el siglo XVI estaba organizado con base en una constitución estamental, en tanto que el Estado unitario nacional se estructuró de manera representativa. La configuración de los estados ocurre por medio de la guerra y la colonización, la conquista y el asentamiento pacífico, la fusión y la segregación de segmentos, por medio del cruzamiento y aislamiento de razas, culturas, tribus y lenguas. Tal es el concepto de desarrollo estatal como un proceso dentro del cual se ha formado paulatinamente la nacionalidad de los pueblos de cultura europea.

Las organizaciones de dominación pueden pasar de una forma a otra. Así, Roma se transformó de Estado-ciudad en imperio universal por medio del cambio de régimen, y después de tres siglos de transición, consistió en la introducción del despotismo oriental a partir de Diocleciano. No fue un hecho aislado, sino la regla del desarrollo político de antaño, porque todo el desarrollo constitucional de la Antigüedad se mueve entre los extremos del Estado-ciudad y el imperio universal. Esto es perceptible en el caso de los imperios macedonio, romano y bizantino.²

Todos los imperios universales fueron despóticos o autoritarios, en contraste a otras dominaciones donde la constitución libre emergió de su independencia recíproca y su condición de igualdad. Nos hemos acostumbrado a ver esto último como natural y normal, cuando no es así, pues la formación de estados independientes e iguales ha sido la excepción, pues tal fenómeno aparece sólo una vez en gran escala en toda la historia universal, produciendo al sistema de estados europeos. Este es un desarrollo completamente singular: la existencia de estados soberanos es única en la historia.³

² *Ibid*, pág. 21.

³ Otto Hintze explica que, por contraste, cuando se hace referencia al Estado moderno se le difiere del medieval y del oriental, y la palabra *Estado*, acuñada recientemente y que corresponde a la fase actual de la organización política, se aplica a todas las precedentes. Pero, por la individualidad concerniente a cada cual, es forzado agruparlas bajo la misma categoría sacrificando segmentos de su peculiaridad. Por consiguiente, aquellos tres no corresponden a una colección de especies del mismo género, sino a "formas de vida históricas" formadas sucesivamente y en parte enlazadas como eslabones de "un desarrollo histórico universal". Esto es una contribución a la modernización, según se puede evidenciar, pues el Estado corresponde a la modernidad, no las organizaciones políticas que le precedieron (*Ibid*, pp.293-322). Aceptada esta explicación, pues las organizaciones de dominación conocidas no son especies del mismo género, usamos convencionalmente el término *Estado* para todas estas —como lo hace el propio Hintze—, pero alternado con "organización de dominación". Weber se refiere a "asociaciones de dominación" al mencionar su célebre definición de política, cuando explica que "difícilmente podrá encontrarse una tarea que no haya tenido que ver con alguna asociación política y, sin embargo, pue-

La instauración de estados independientes y soberanos, es un hecho exclusivamente moderno. Los estados griegos y los estados latinos del siglo XVI se movían en una órbita natural como residuos de un imperio universal destruido, pero no eran Estados independientes. Los imperios universales se esforzaron por dominar todo un territorio que abarcaba a una cultura, no reconocían en pie de igualdad a ningún Estado independiente.⁴

Los imperios universales europeos, sucedáneos de los imperios de Oriente, también dejaron de ser viables por no desarrollarse bajo condiciones históricas permisibles y carecer del ingrediente básico de éstos: la unidad del poder temporal y el poder espiritual. Esta fue una de sus limitaciones básicas. Ni el Sacro Imperio Romano Germánico ni el imperio católico español, dos encarnaciones de idéntica idea de unidad cristiana universal, consiguieron imponerse a la Iglesia de San Pedro. La independencia de ésta, frente a los imperios, fue el precipitante de la formación de los estados nacionales. No es accidental que la teoría de la soberanía se haya desarrollado en Francia y que su autor, Juan Bodino, juzgara que el único Estado de su tiempo era Francia.⁵

Por consiguiente, asombra que en los siglos XVI y el XVII haya sido la fragmentada Italia, cuna de la teoría de la razón de Estado; pero la explicación emerge del desarrollo estatal incipiente en las distintas señorías que ahí se habían desarrollado. No debemos olvidar que fue un italiano, Nicolás Maquiavelo, quien acuñó el término *Estado* a principios del siglo XVI y que su paisano, el jesuita Juan Botero, definió la categoría *razón de Estado*. No menos asombroso fue el desarrollo jurídico de la razón de Estado en Alemania durante el siglo XVII, donde Arnold Clapmar la transformó en derecho de dominación —*Ius Dominationis*—, pues el imperio germáni-

de decirse que no hay una sola tarea que haya sido siempre exclusiva y peculiar de las asociaciones que se designan como políticas, es decir, el Estado en nuestro tiempo, o las asociaciones que históricamente han precedido al Estado Moderno". Max Weber, "La política como vocación", en *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*, México, vol. V, núms. 16 y 17, 1959, pág. 243-274 y 453-475.

⁴ "Por imperios universales entiendo [sentencia Hintze] aquellas configuraciones de estados de la Antigüedad y de culturas extraeuropeas que, dentro de un espacio que era considerado entonces como el mundo conocido y habitado, establecieron una dominación universal y no reconocieron junto a ellos ningún Estado con los mismos derechos." *Op. cit.*

⁵ Bodino definió a la soberanía como "el poder absoluto y perpetuo de una República". Entre los latinos se conocía como majestad y entre los italianos como señoría. La soberanía era lo inherente al Estado, al que concebía como "un recto gobierno de muchas familias y de lo que es común a ellas, con poder soberano". *Les six livres de la Republique* de J. Bodin, *Ensemble une Apologie* de Rene Herpin, A Paris, chez Jacques du Puis, Libraire, a la Samaritaine, 1583. Versión facsimil, Berlín, Scientia Verlag Aalen, 1977, págs. 1 y 122.

co estaba subdividido en una variedad de autarquías. Éstas formaban principados, donde el derecho de dominación se fue imponiendo frente al imperio y dio cauce al desarrollo del derecho de policía —*Ius Politiae*—, en el siglo XVIII.

La línea de la modernización política en el siglo XVII se realizó en Inglaterra, Italia y Francia, y los progresos visibles en Alemania surgieron entre los poros del imperio germánico. Durante esta centuria los dos imperios universales representaban monumentales frenos a la modernización, que serían removidos por el absolutismo que se desarrollaba en su interior, pero sólo en algunas de sus partes. Durante algún tiempo ambos imperios fueron gobernados por la misma cabeza: Carlos I de España y V de Alemania, pero en tanto en ésta tenía una unidad étnica, lingüística y cultural, España sumaba reinos con tradiciones disímboles, culturas diversas y formas de organización política distintas. Por tanto, en ella las posibilidades inmediatas de modernización no fueron alcanzadas, sino suplidas por incentivos externos, principalmente el caudal de riqueza proveniente de las Indias, favoreciendo a la entronización de una multitud de tradiciones políticas heredadas por el medievo.

En España, Carlos mantuvo la mutua independencia entre Castilla y Aragón, de modo que cada reino conservó sus propios dominios, gobierno y administración, tal como lo habían establecido en su origen los Reyes Católicos. Pero cada reino agrupaba a su vez a una variedad de dominios: Castilla administraba a las Indias, en tanto que Aragón lo hacía con Sicilia, Cerdeña y Nápoles. No existía entre ambos reinos, ni entre sus dominios, ligazón gubernativa ni orgánica alguna, sino la única cabeza real, y cada cual gobernaba sus vastos y alejados territorios. Para hacer más compleja esta situación, a estos reinos se añadían otros dominios europeos de Castilla, como Flandes. Carlos I no fungía como rey único de todos estos reinos, sino como soberano de cada uno en particular y bajo títulos y poderes regios diversos. En Flandes el rey era soberano de cada una de las 17 provincias que lo formaban, pero cada una era gobernada con poderes diferentes: Carlos era duque de Brabante y conde de Flandes y Hainault, así como conde de Borgoña. En Barcelona era conde, en Alemania emperador.⁶ También los reinos tenían nomenclatura diversa: los borgoñeses llamaban a Flandes

⁶ Como lo explica J. M. Batista i Roca "los estados unidos bajo su dominio eran viejos países que habían gozado de vida plena, independientes y separados durante siglos y, en consecuencia, habían desarrollado instituciones y tradiciones políticas propias [...] no existía título único para el hombre que gobernase sobre aquella diversidad de países, lo mismo que no había un nombre que los comprendiese a todos". Prólogo a la obra de Helmut Koeningsberger, *La práctica del imperio*, Madrid, *Revista de Occidente*, 1975, págs. 16-17.

los Países Bajos, en tanto que España era conocida como Las Coronas de España.

Las abdicaciones de Carlos fueron igualmente diversas y ocurrieron en distintos tiempos: en 1555 dejó Nápoles y Milán a favor de Felipe, luego le cedió los Países Bajos, en el mismo año, y España, en 1556, por medio de tres abdicaciones en documentos independientes. El primero comprendió a Castilla, León, Granada, Navarra y las Indias. El segundo, en latín, no en español como el anterior, incluyó a Aragón, Cataluña, Valencia, Mallorca y Cerdeña. El último, igualmente en latín, se refirió a Sicilia. Hasta abril de 1556 ocurrió la renunciación del Franco-Condado. La cesión del imperio alemán la hizo en favor de su hermano Fernando, acto confirmado por los electores en 1558.

La unidad en una sola cabeza como centro de ambos imperios era un factor coyuntural, no estructural. Los dos grandes imperios quedaron separados. Cuando estuvieron bajo la misma cabeza, endeble los lazos de cooperación circunstancial los hacía marchar juntos y con grandes rendimientos. El emperador manejaba la política interior y exterior, y movilizaba los enormes recursos de ambos imperios. Jamás, ni antes ni después, territorios tan vastos de Europa estuvieron bajo la misma Corona. Como explica un autor, “nunca hasta entonces había contemplado el mundo una monarquía que se extendiera sobre la mayor parte de Europa y el Nuevo Mundo”. Gattinara, uno de los favoritos de Carlos, decía que se había consumado la idea de una “monarquía universal”.⁷

Tal era, en suma, el más grande imperio universal de la historia. Pero fue tan endeble como la vida de su soberano; nunca estableció ni desarrolló las instituciones que lo unificaran en conjunto, ni a sus dos grandes partes ni a los reinos que integraban a cada una de ellas. Pero esta misión no era posible para un imperio.

El imperio universal de Carlos heredaba la tradición cristiana de universalidad total, así como el concepto imperial romano. Pero el Imperio Español tenía fuentes históricas distintas al Sacro Imperio Romano Germánico, legado románico del medievo. España construyó un imperio con base en una cruzada contra los movimientos reformistas de Europa, que estaban aniquilando la unidad cristiana y la idea imperial romana. Y sin embargo, este imperio mundial español no podía llenar tal vacío. Otros eran los tiempos y los reinos que lo formaban, no estaban unidos por interés ni por tradición, a pesar de la comunidad de destino y deber histórico. España protegía al catolicismo en Europa y Alemania a la cristiandad frente al Imperio Otomano. Esta ecuménica obra de defensa contra la doble amenaza del protestantismo y el Islam compelió a los Estados de los

⁷ *Ibid*, pág. 18.

Austria a formar una unión que tendía a convertirse en un Estado universal católico en la línea de tradición de los imperios romanos medievales, aunque con una organización política esencialmente diferente y una organización administrativa completamente nueva.⁸

En la unión de ambos imperios, bajo una monarquía universal, no existió la hegemonía española. Ésta apareció hasta la época de Felipe II, cuando ocurrió su escisión. Fue posible porque uno de los progresos de la modernización política de España había sido la introducción de la organización gubernamental desarrollada en los dominios italianos, durante la época de los Reyes Católicos. El gobierno centralizado y la administración burocrática, símbolo de la modernidad política en el siglo XVI, auspiciarían que Castilla se convirtiera en el reino políticamente más desarrollado de Europa sin haber alcanzado los signos de estatalidad que pronto harían de Francia e Inglaterra los primeros estados.

La centralización política en el imperio hispánico durante el siglo XVI era imposible por la diversidad de reinos, de circunstancias históricas, de culturas nacionales y de desenvolvimientos económicos. La heterogeneidad institucional de los organismos gubernativos de cada reino fue conservada, pero el imperio supo sacar partido de ello, trasladando los progresos políticos de un dominio hacia otro. Por ejemplo, la inviabilidad de la centralización fue sustituida por la adaptación y flexibilidad de las instituciones imperiales. Pero esta capacidad adaptativa era limitada y con el tiempo se convertiría en el más grande de sus lastres, tan grande que obstruiría la constitución del Estado moderno. No está de más que hagamos una referencia a la organización imperial hispánica para explicar las imposibilidades seculares que impidieron el ingreso español a la modernidad e impelieron a los monarcas del siglo XVIII a implantar medidas efectivas, pues la oportunidad histórica se escapaba. El grado de coerción establecida fue tal, que muchos de sus propósitos se desvanecieron por la irritación social causada y, más que asegurar una reforma pacífica, las transformaciones se convirtieron en lo que se ha llamado "revoluciones desde arriba" y "rebeliones desde abajo". La perentoriedad de la modernización española en el siglo XVIII tenía como incentivo alcanzar la competitividad perdida frente a los modernos estados capitalistas de Europa, que habían alcanzado la hegemonía en el siglo anterior, cuando España yacía en la decadencia.

La unidad española fue alcanzada históricamente con la unión de León y Castilla, y de ambos con Aragón por medio del matrimonio de Isabel y Fernando en 1469.⁹ Castilla y León estaban

⁸ Koeningsberger, *op. cit.*, pág. 50.

⁹ Juan Beneyto, *Historia de la administración española e hispanoamericana*. Madrid, Aguilar, 1958, págs. 327-330.

vinculados por lazos dinásticos, en tanto que con las provincias vascongadas los unían eslabones personales. Pero la naturaleza política de cada reino era diferente: la Corona de Aragón constituía una federación de reinos, que integraban a Aragón y Valencia, el condado de Barcelona, el principado de Cataluña y el señorío de Montpellier. Cada uno de estos reinos tenía sus propias competencias políticas, pero compartían a los funcionarios —por ejemplo: el racional o titular de las finanzas— y algunas instituciones, como las cortes.¹⁰ Por cuanto a Castilla y Aragón, los soberanos acordaron emitir disposiciones en común o por separado, según el caso, pero con consentimiento del cónyuge. En lo común, Fernando asumió las actividades militares y en lo gubernativo las tareas eran compartidas. Granada fue asimilada por la conquista a los musulmanes; constituía un reino con fuertes instituciones y tradiciones políticas, pero se le consideraba una herencia y fue asimilada sin dificultades por Castilla. Pero Navarra, ligada culturalmente a Aragón, fue tomada por la fuerza y con la bendición papal en los tiempos en que Fernando era regente de Castilla. Inusualmente, no se siguió el principio medieval de desvinculación gubernativa de ambos reinos, y Navarra no se anexó a Aragón, sino a Castilla, pues Fernando decidió que territorialmente aquélla era la puerta de Castilla y posibilitaba las invasiones a España.

Como ha sido apuntado por un autor, este hecho no sólo fue un signo de estatalidad temprana en España, sino un suceso de modernidad.¹¹ Estos elementos modernizantes primigenios también han sido advertidos por otros autores, que consideran a España como la primera organización de dominio moderna. Estas apreciaciones no son infundadas, pues ciertos signos de modernidad política se evidencian tempranamente, como la asunción indisputable de la justicia, la defensa y la hacienda como competencias estatales,

¹⁰ Beneyto explica que “la unión de Aragón y Castilla era bipersonal, no se fundían en el mando de una, sino en el de dos personas, pero no en el sentido de que cada uno de estos grupos territoriales estuviese asignado exclusivamente a uno de los príncipes”. Era evidente la fragilidad de este vínculo, pues una vez muerta Isabel el trono castellano no fue asumido por Fernando, sino por la hija de ambos, Juana, y por su esposo Felipe, en tanto que aquél retornó a Aragón. Posteriormente, al faltar Juana —por enajenación mental supuesta o real— y muerto Felipe, tampoco Fernando asumió el trono castellano, sólo fungió en calidad de regente. *Op. cit.*

¹¹ Los soberanos de Navarra, Juan de Albret y Catalina, fueron declarados por el papa como reos de cisma y herejía, haciéndolos sujetos de excomunión y confiscación. Una vez que el reino se liberó de ellos, los súbditos podían adoptar a un nuevo soberano. Esto fue aprovechado por Fernando para movilizar las tropas comandadas por el duque de Alba, quien se apoderó de Navarra en julio de 1512. El parlamento nombró a Fernando como rey y el papa confirmó la anexión. Ni el apoyo de Francia logró que los Albret reconquistaran su reino. Beneyto cree que los incentivos militares impulsaron a Fernando para efectuar tan trascendental acto: “Fernando ofrecía así un nuevo elemento de aproximación a la modernidad política: el concepto de frontera”. *Ibid.*, pág. 330.

mientras que en otros países aún las ejercían los señores feudales. Otro signo fue el anticipado desempeño público de la beneficencia, expropiada a la Iglesia. Los soberanos españoles impulsaron la construcción de caminos y se mejoró el servicio de correos. Como lo advierte el autor ya citado, esta es la primera tentativa del Estado moderno para organizar de manera uniforme la asistencia a los menesterosos, pues se prohíbe la mendicidad y se fundan escuelas de artes y oficios para darles instrucción práctica, al tiempo que el establecimiento del correo público es concebido como una visión del mundo moderno.

Esta forma de agregación de configuraciones políticas en España determinaría dos siglos de la historia del país. Las instituciones políticas y administrativas arrastrarían el mismo signo durante este tiempo y su organización gubernamental consistiría en una variedad de consejos cuyo origen se remonta al medievo. Teniendo primitivamente un carácter representativo, se tornaron en la base de la organización administrativa.

Durante los siglos de gobierno de la dinastía Habsburgo había dos grandes grupos de consejos: de los estados y los de administración. Los primeros gobernaban a los dominios españoles y se denominaban según el nombre de cada reino: de Flandes, de Italia, de Portugal, de Aragón. Entre los consejos administrativos destacan el de la Inquisición —que no hay que confundir con el funesto tribunal del mismo nombre—, el de Hacienda, el de Guerra y el de la Cruzada. La difícil labor de coordinación tocaba al rey, asistido por el Consejo de Estado. Estos órganos representan todo lo contrario a la centralización y, en la práctica, la forma en que laboraban reflejaba la autonomía de cada uno de los reinos. Sólo los Consejos de Hacienda, de Estado y de la Inquisición eran órganos imperiales, en sentido general.

La autonomía de la administración sinodal en los dominios hispánicos era fácilmente observable en Italia. Aquí los territorios antiguos y los de reciente anexión deben necesariamente ser separados para una mejor explicación. En Lombardía la antigua tradición francesa hubo de convivir con la que le imprimió Aragón, de la cual se impuso un gobierno emanado del virrey, como *alter ego* del monarca español. En contraste, en Milán la cabeza era un gobernador auxiliado inmediatamente por un consejo secreto o Consulta. Pero la institución típica milanesa fue el senado, que fungía como contrapeso fundamental del gobernador.¹² Otros consejos tenían

¹² El senado fue creado en 1527. Operaba con amplio radio de autonomía, a pesar de que la mitad de sus miembros eran nombrados por el rey. No consistía meramente en una instancia consultiva, sino en una organización nacida bajo una fuerte tradición parlamentaria inspirada en Francia. Cuando fue absorbido por España en la época de Carlos I, el senado contaba con formidables poderes políticos y judiciales.

una organización regional, como en Nápoles, donde funcionaba la Santa Concienza, un especie de tribunal de garantías ciudadanas que sirvió de modelo a Felipe II para formar el Tribunal del Consistorio. Existía también un símil de audiencia: el Consejo de Santa Clara, formado por españoles e italianos. Tanto Sicilia como Cerdeña conservaron a sus reales audiencias, instituciones provenientes de la Edad Media. En Italia la tradición parlamentaria era sólida, lo que propició el desarrollo de un influyente funcionario: el canciller, que dependía del virrey y ejercía poderes políticos y judiciales.

El mundo político flamenco era diametralmente distinto al italiano. Su administración mostraba la indudable capacidad hispánica de gobierno durante el siglo XVI. La influencia prominente provino del carácter dinástico de los dominios borgoñeses; sin embargo, con cierto tono de estatalidad general, Carlos suprimió el consejo privado y lo sustituyó por la triada que formaban los consejos de Estado, de Hacienda y de Justicia. Otro acto de modernidad estatal consistió en la supresión del carácter oficial del cargo de canciller, para dar más autoridad al gobernador, conservándose aquél como mera dignidad. Flandes estaba regido por este último, que dependía del rey y bajo cuya autoridad trabajaban consejeros y secretarios.¹³

La historia del Franco Condado de Borgoña constituye una representación típica del carácter heteróclito de los componentes territoriales del imperio universal de los Austria. A partir de que se unió a España, se mantuvo vinculado a la Corona de los Habsburgo por muchos años, hasta que retornó a Francia —de la cual se había desprendido— en 1678. Sus órganos principales de gobierno fueron el parlamento, el consejo de gobierno y los estados generales.¹⁴

Un universo donde contrastaba la historia de cada reino —y de cada territorio dentro de los reinos—, la organización política, la influencia de tradiciones diversas y otros muchos factores que huelga aludir, hacía al gobierno de una monarquía universal de suyo

¹³ El sistema sinodal era complejo: sumaba al Consejo Supremo de Flandes, la Cancillería de Brabante, el Gran Consejo de Malinas y la Cámara de Holanda. El Consejo de Hacienda tuvo el mérito de ser fuente de inspiración de uno similar establecido en España. Una novedad era el cargo de secretario de Estado —equivalente del regente italiano—, que laboraba como autoridad intermedia entre el gobernador y los consejos.

¹⁴ El Franco Condado era también conocido como Alta Borgoña. En 1508 fue entregado por Carlos III a Maximiliano I, quien lo cedió a Margarita en calidad de regente, a la sazón gobernadora de los Países Bajos, para regirlo en la minoría de edad de Carlos. El gobierno lo ejerció por medio de un lugarteniente hasta que Carlos asumió el mando en 1548, junto con sus dominios flamencos, quien así unidos los cedió posteriormente a Felipe II. Como lo advirtió Beneyto: "el Franco Condado constituye un ejemplo interesante del mantenimiento del *regnum* y la vigencia de la anterior estructura". *Op. cit.*, pág. 423.

difícil y complicado por una infinidad de obstáculos. Pero no sólo la organización territorial de la monarquía hispánica era complicada, sino también la organización que debía superar esta complicación: la administración pública. El sistema sinodal, el único que se conocía en Europa, constituía a otro factor limitante que la España del siglo XVI supo superar y aun usarlo en su favor. Debido a que en todos sus dominios existían consejos, como en su propio suelo, el gobierno hispánico no tenía más camino que adoptarlos y aun recrearlos, y cuando la necesidad lo aconsejaba, usarlos como modelos para los casos locales. Quizá uno de sus más grandes éxitos fue esta transculturación administrativa del uso y modelación sinodal, además de la habilidad española para renovarlos y ponerlos al día.¹⁵

En la península ibérica funcionaban los consejos de rango imperial, como los consejos de Estado, de Guerra y de la Inquisición. Los demás, como lo observamos, tenían competencias dentro de reinos específicos. Una excepción comprensible era el de Hacienda que, siendo su única competencia formal proveer de recursos a Castilla, extendía sus actividades en toda la monarquía. La eficacia histórica del sistema sinodal puede ser puesta en duda, si se contemplan sus dos siglos de existencia; pero no cabe duda de que en su primera centuria fueron motivo directo para que, en el reinado de Carlos I de España y V de Alemania, “no se ocultara el sol”, pues los consejos gobernaban de Flandes a España y de Italia a las Indias y Filipinas.

Paralelamente a los problemas de administración de territorios disímboles, los monarcas de la Casa de Austria encaraban otros más relativos a la coordinación de sus diversos consejos. Estas instituciones, como lo pudimos constatar, aparecieron según lo dictaba la ocasión. Algunos eran de procedencia medieval, como el de Castilla y el de Aragón, y otros novísimos, como el de Hacienda o Portugal. Pero había unos antiquísimos, como el Consejo de Guerra, que se remontaba a la época de la dominación islámica, al año 720, y que tenía jurisdicción en Castilla y León. El Consejo de Castilla había sido formado en 1245, por Fernando III. Muy posterior era el Consejo de la Inquisición, fundado por los Reyes Católicos en 1483 para defender y conservar en sus reinos la fe católica, pero que había sido precedido por el Tribunal de la Santa Inquisición establecido en 1478. Esta institución, tristemente céle-

¹⁵ Batista i Roca define muy bien el carácter de estos cuerpos: el sistema de consejos era la organización característica de la administración central de la monarquía de los Austria. Este grupo de consejos inconexos que rodeaban al monarca era el producto y la manifestación más clara del carácter heterogéneo de la monarquía y sus estados. *Op. cit.*

bre, persiguió a musulmanes, judíos y herejes, siendo causa de muchos de los males de España.¹⁶

El Consejo Sacro, Supremo y Real de Aragón fue fundado por Isabel y Fernando en 1494, siendo confirmado por Carlos I en 1522. Su perímetro territorial de gobierno era extenso y complejo: las coronas de Aragón y Valencia, el principado de Cataluña, Cerdeña, Mallorca, Menorca e Ilsa. Posteriormente nació el Consejo de Indias, en 1511, al cual se añadió la Cámara de Indias en 1674.¹⁷ Carlos V formó el Consejo de la Cámara de Castilla en 1518, en unión de su madre doña Juana. El Consejo de la Santa Cruzada fue establecido en 1509, inspirados los soberanos en la misión hispánica de fungir como baluarte de la fe católica. Carlos también integró al Consejo de Estado en 1526, como supremo de todos los consejos. Durante la segunda mitad del siglo XVI fueron instituidos los siguientes consejos: de Italia en 1556, como un desgajamiento del Consejo de Aragón, y que administraba Milán, Nápoles y Sicilia; le siguió el Consejo de Hacienda en 1574 —modelado como anotamos en su similar holandés—, que sustituyó a la Contaduría Mayor, y, finalmente, se instituyeron algunos consejos de Flandes y Borgoña en el siglo XVII.

Este cúmulo de instituciones, que cubrió un desarrollo de más de dos siglos, cumplió su misión:¹⁸ la Casa de Habsburgo gobernó media Europa y gran parte de América con suficiente capacidad, como para influir en el destino mundial y obtener una supremacía política que ningún país fue capaz de disputarle por más de cien años. La organización imperial demostró que los signos de modernidad estatal estuvieron debidamente incubados en su seno y que su combinación con el viejo orden medieval, aún subsistente, lo hacía domesticable y subordinable a este peculiar desarrollo políti-

¹⁶ También erigido en la época de Isabel y Fernando, el Consejo Real de las Órdenes nació en 1489, según concesión apostólica del papa Alejandro VI. Congregaba a las órdenes de Santiago, Alcántara y Calatraba. Álvaro Núñez de Castro, *Libro histórico-político, sólo Madrid es corte y el cortesano en Madrid*, 3a. impresión, Madrid, por Roque de Miranda, 1675, págs. 57-113. Esta obra, publicada originalmente en 1664, relata vívidamente esta organización administrativa sinodal.

¹⁷ Naturalmente que el Consejo de Indias tiene especial interés para nosotros, simplemente por haber sido el sínodo gubernativo de las Américas. Una notable obra ha sido publicada sobre este cuerpo por Ernesto Schäfer: *El Consejo Real y Supremo de las Indias*, Universidad de Sevilla, Imprenta de M. Carmona, 1935, t.I (parece que únicamente se publicó este tomo). Hay otra notable obra sobre este Consejo, preparada por Antonio de León Pinelo en 1625: *El gran canceller de Indias*. Escuela de Estudios Hispanoamericanos de Sevilla, 1953.

¹⁸ Como consecuencia natural de la organización colegial, en España se desarrolló una cauda de ideólogos del consejo directamente sucesores de los consejeros de príncipes, que se proclamaron pedagogos de los soberanos imperiales. Omar Guerrero, "Los consejos de los príncipes españoles", *Revista de Administración Pública*, México, núm. 54, abril-junio, 1982, págs. 521-546.

co. La pérdida de hegemonía significó la merma de energía interna, el agotamiento de las fuerzas interiores de la monarquía de los Austria y la completa inadaptabilidad del imperio universal a un sistema de estados libres y soberanos, que se habían ido desarrollando entre sus poros y dentro del vacío que dejaba la imposibilidad histórica de que en Europa tuviera cabida a largo plazo una monarquía universal cristiana.

La modernización no es un proceso universal, sino un acontecimiento histórico singular cuya comprensión reclama una concepción pertinente: la categoría histórica, pues la modernización es precisamente un fenómeno histórico. Tal como lo hemos observado, el desarrollo de las distintas organizaciones de dominación ha influido directamente en el grado de modernidad de cada una. Del mismo modo, este grado de modernidad está determinado por el desarrollo de los elementos feudales que se conservaron, proporcionalmente, en estas organizaciones de dominación. Allí donde los ingredientes feudales fueron más poderosos, la modernización fue más lenta y encaró más dificultades; pero donde fueron retenidos con menor fuerza, la modernización avanzó con mayor agilidad.

No sólo el grado de modernidad, sino también la velocidad y el ritmo de modernización de un país, están directamente determinados por las condiciones históricas de las que parten. En Europa, durante los siglos XVI y XVII, estas condiciones eran diversas en cada país, porque en cada cual el poderío feudal era variable. La variación de los grados de feudalidad en las organizaciones de dominación europeas de entonces respondía a un hecho histórico singular y único: el desarrollo del feudalismo a partir o no del imperio carolingio. Por consiguiente, la modernización política fue determinada original y directamente por la preexistencia de un imperio universal que determinó el grado variable de feudalidad que históricamente se interpuso entre ambos, pero no se trata de un imperio preeminente, sino de un régimen imperial frustrado.¹⁹ A la modernización política concurren diversos factores: la decadencia política del Imperio Romano, el subdesarrollo político del imperio carolingio y la constitución tribal de los francos, es decir, factores desestimulantes de la organización de un Estado.

El desarrollo hacia una organización de dominación había seguido, como regla histórica, su inicio en un sistema tribal, de modo que

¹⁹ Otto Hintze consigna que el feudalismo está "determinado sobre la base del fenómeno histórico individual que ha recibido su nombre, que es la constitución feudal del imperio franco y de sus estados sucesores y circunvecinos, y por tanto, del círculo de pueblos romano-germánicos de la Edad Media". No fue la corrupción feudal lo que desnaturalizó al imperio franco, sino la existencia de este imperio fue la causa que hizo posible al feudalismo porque no se llegó a constituir en un Estado. *Op. cit.*, págs. 37-77.

una ciudad-Estado o un imperio universal se desarrollaron por esta vía. Las organizaciones de dominación precapitalistas nacieron directa y positivamente de regímenes tribales, en tanto que el moderno Estado europeo siguió una vía excepcional: dio un rodeo al través de imperios universales frustrados y luego por medio de un largo período de predominio feudal. Aquí el desarrollo del Estado fue indirecto y tuvo gran retraso en comparación con Oriente. Este retraso estuvo acompañado por una decadencia política generalizada, que siguió a la disolución del imperio de Carlomagno y la entronización de la feudalidad por varios siglos. Esta decadencia es evidente en la integración insuficiente de las partes del imperio, la división del poder político con base en la propiedad de la tierra y el predominio del factor personal en el ejercicio de la dominación, en contraste con la división planificada del Estado moderno y la consistencia de sus instituciones. En suma, la objetivización propia de un Estado fue sustituida por la cosificación de las relaciones de dominación inherentes a un régimen patrimonial.²⁰ La cosificación es un signo de feudalidad, en tanto que la objetivización representa un ingrediente de modernidad, traducidas en racionalidad e institucionalidad. El imperio carolingio constituye la combinación frustrada de una estructura social tribal y la superestructura política romana.

La disolución del imperio franco obedeció a causas concretas que derivan del fracaso original de esta combinación. Su ocaso se inicia con la transformación de las huestes de guerreros en un estamento militar profesional, con rango de caballeros, con la aparición del campesinado germánico y con la arrogación de los derechos de autoridad por aquel estamento hasta formar autarquías cuasi independientes. Esta arrogación, que se desenvuelve como un régimen político propiamente hablando, franqueó el paso a la formación del feudalismo a partir del colapso del imperio carolingio. Aquí encontramos el punto histórico más alejado para la virtual formación del Estado moderno.²¹ La institución fallida del imperio franco desvía de su curso a una tendencia histórica que en Oriente había

²⁰ Esta caracterización representa un suceso histórico singular en el tiempo y el espacio, y se refiere como estímulo fundamental al imperio de Carlomagno, donde convergen la institucionalidad romana y el patrimonialismo germánico como una síntesis histórico cultural. Hintze apunta que "este mismo carácter personal de la dominación y de los medios de dominio es lo que, bajo condiciones dadas, ha producido al feudalismo". Este suceso singular ocurrió en condiciones en las cuales privaba la economía natural, no existían medios de comunicación y había una ausencia de instituciones racionales. *Ibid*, pág. 42.

²¹ Hintze ha explicado que "el feudalismo no es una criatura de un desarrollo nacional immanente, sino una constelación histórica-universal". No se trata de una etapa transitoria de todos los pueblos, por la que necesariamente han de pasar, sino un acontecimiento singular en la historia, un hecho único que rompió la tendencia

estimulado la formación de los estados precapitalistas, y del fracaso de la restauración de un imperio universal, el lugar del Estado moderno es ocupado por los restos autárquicos de un imperio frustrado. Por consiguiente, frente a la tradición política asiática, en Europa el Estado llegó tarde tras el colapso del Imperio Romano. Este fracaso es explicable por la incompatibilidad entre el proyecto de desarrollo estatal y los medios de dominación aplicado al efecto. Por tanto, el origen y desarrollo del feudalismo ocurre por un desvío de las tendencias históricas que, en otras partes, había fructificado positivamente con la edificación del Estado. El feudalismo es un acontecimiento singular, pero también inesperado, y provocó el atraso de la modernización de Europa por casi mil años. Por consiguiente, la feudalidad y la modernidad que le sigue no son sucesos universales en su origen, sino acontecimientos singulares, hechos históricos que requieren una explicación igualmente singular e histórica.

No puede soslayarse una falta de proporción y alcance en el proyecto imperial de Carlomagno, bajo condiciones históricas inviables, y una precariedad institucional muy sensible. Las condiciones anotadas —economía natural, falta de medios de comunicación, ausencia de burocracia y un sistema financiero racional, entre otros—, más las desgastadas instituciones adoptadas de los romanos, imposibilitaron la organización de un gran imperio, pero hubieran dado pie a una organización de dominación en correspondencia a ella y de aquí a la organización de un Estado, como ocurrió en la periferia carolingia, no tanto en Francia y Alemania, sucesoras del imperio donde el feudalismo tuvo un desarrollo pleno. Esto se ejemplifica preferentemente con Inglaterra, donde la feudalización exportada por los invasores normandos estuvo permeada por las tecnologías gubernamentales aprendidas en Oriente, además de la ausencia del precedente de un imperio universal. Inglaterra tuvo un desarrollo directo hacia el Estado, partiendo de un sistema tribal, tendencia reforzada por los normandos y su fino sentido de estatalidad.²²

histórica que había construido a los estados a partir de los sistemas tribales, tomando un rodeo a través del imperio universal romano por “una dirección fatalista hacia un imperialismo súbito (es decir, que se establece repentinamente, pasando por alto muchas etapas), que se propone nada menos que someter y gobernar a este poderoso imperio universal, mediante el despliegue heroico de fuerzas de las tribus guerreras, agrestes y juveniles”. *Ibid*, pág. 55.

²² La ubicuidad dentro o fuera del imperio de Carlomagno fue decisiva para la feudalización o no feudalización de los países europeos y, por consiguiente, de la prontitud y velocidad con que se modernizaron. Según Hintze, “el feudalismo en su pleno sentido sólo aparece, por regla general, allí donde la evolución normal y directa de la tribu al Estado es desviada por una constelación histórica universal,

En el siglo XII los normandos habían suprimido la constitución feudal militar, aplicado el recurso de expropiación en gran escala y declarado al monarca como propietario universal del suelo. Dos siglos después la constitución estamental había suplido al régimen feudal, la monarquía era muy vigorosa y se había desarrollado la economía monetaria. Inglaterra, que es una excepción dentro de la feudalización de Europa, corresponde a la regla de la formación del Estado a partir de la tribu. Como lo explicamos, esta tendencia fue fortalecida por la invasión normanda, que había llevado, junto a un feudalismo precario, a eficientes métodos de gobierno de origen oriental, sobre todo de instituciones y procedimientos financieros, y el haber estado exenta de la enfermedad infantil del imperialismo. Aquí la romanización fue superficial y temprana y dejó leves huellas. Su espacio territorial dio lugar a regímenes comarcales autónomos que se fueron agregando gradualmente, hasta formar un Estado mayor caracterizado por la compatibilidad de sus medios de dominación con su territorio. Los elementos feudales fueron débiles e insignificantes, dentro de esta tradición política singular, y en ellos la hidalguía compartió lugar con profesiones prácticas, como la del comercio. Los rudimentos del Estado de policía fueron implantados por Guillermo y desarrollados por sus sucesores, principalmente para centralizar un solvente sistema financiero, el *Echiquier*, hoy el *Exchequer*.

Este proceso de formación estatal contrastaba con la situación en el continente, donde el imperio alejó a las partes en que se desgajó de la viabilidad estatal inmediata. Todavía el régimen feudal hubo de ser sustituido por la constitución estamental, para franquear al Estado moderno, cuya aparición en Europa tardó un milenio.

2. La decadencia económica: pérdida de la supremacía mundial

Un autor ha declarado que la decadencia consiste en la “pérdida de preeminencia”, y cuánta razón tiene, porque solo pueden decaer los estados que han llegado a la supremacía política. Entre las organizaciones de dominación, las que quizá mejor representan el cenit y el ocaso políticos, son los distintos califatos y sultanatos musulmanes que se sucedieron del siglo VIII al siglo XVIII, hasta culminar con el Imperio Otomano. Hoy Occidente es tributario político de las instituciones musulmanas, y en buena parte la cultura heleno-

que conduce a un imperialismo precipitado. Esta situación singular es aplicable a sus sucesoras, Francia y Alemania. Pero Inglaterra, situada en el margen, fue feudalizada desde afuera y “las aguas feudales no llegaron a ser muy profundas y se retiraron pronto”, sin “padecer la enfermedad infantil imperialista”. *Ibid.*, págs. 55, 58.

románica se conservó gracias a la atmósfera de tolerancia y respeto al trabajo intelectual que profesaron los árabes.

La teoría de la decadencia nació en el siglo XIV, bajo la inspiración del más grande historiador de esta centuria: Ibn Jaldún. Ha sido considerado como un notable precedente del materialismo histórico, pues juzgaba que las bases de la decadencia de los imperios eran los problemas económicos. Creía que los imperios, como las personas, tenían vida propia y que su lapso existencial duraba 120 años. La vida estatal sumaba las de tres generaciones de personas, etapas en las cuales alcanzaba la preeminencia y luego sobrevénía el ocaso. Él escribe cuando han pasado los mejores días de los califatos —el omeya y el abasida principalmente— y se han sucedido exitosos sultanatos, como el seljuquí, pero que también se han rendido ante la inexorable ley del crepúsculo político.²³ Los monumentos que en ruinas legaron los imperios a la humanidad, son un reflejo de su esplendor y un signo de su poderío variable a lo largo de su historia. Cada obra arquitectónica refleja el grado de poderío del imperio en la época de su construcción. Estos rastros muestran la diversidad de las dinastías y de sus respectivos imperios, en fuerza y poderío, y evidencian el nivel de desarrollo tecnológico, los recursos de la mecánica y la cuantía de trabajadores empleados. Las fuerzas de la destrucción generalmente se incuban en las bases del imperio mismo: la *asabiya* (fuerza agregativa de un pueblo) y la hacienda pública, que cuando cunde en ellas la desorganización, debilitan a los cimientos del Estado.

La preeminencia y decadencia de los estados también está regida por su relación con otros estados. Ibn Jaldún estudia el concepto de frontera: la velocidad del estrechamiento del perímetro fronterizo determina el tiempo de duración de la decadencia. Los límites con otros estados llegan hasta donde un imperio es capaz de crecer y generalmente se expanden allí donde se ha iniciado la decadencia de otro imperio, de modo que la regla del ocaso estatal decreta que el colapso comienza en la periferia, no en el centro, que es lo

²³ Ibn Jaldún creía "que los imperios, como los individuos, tienen una existencia, una vida determinada que les es propia; crecen, llegan a la edad de la madurez, luego comienzan a declinar. Explica que durante este período de existencia vital, se suceden cinco fases muy claras: en la primera el pueblo es capaz de vencer todas las resistencias para erigirse en una nación vigorosa; en la segunda el soberano arrebata la soberanía a los súbditos y establece la autocracia; en la tercera prepondera la ociosidad y el sosiego, que se transforma en búsqueda de riqueza y esplendor; la cuarta es un período de conformidad y concordia, en el cual el soberano ya se siente satisfecho y gobierna con prudencia y mesura; la quinta fase es de dilapidación y despilfarro, el tesoro público es derramado en fiestas y banquetes: llega así el ocaso y "durante este período, el imperio cae en decadencia y resiente las acometidas de un mal crónico que debe arrebatarlo y que no admite remedio alguno. Finalmente la dinastía sucumbe". *Introducción a la historia universal*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977, págs. 336-363, 523-541.

último en caer. Cree que el ascenso y el declive de los imperios es un fenómeno natural, como las enfermedades humanas, pues su erudito conocimiento del ascenso y descenso de los califatos y las dinastías musulmanes así se lo hicieron ver. Pero no debemos percibir aquí una interpretación fatalista de la decadencia, sino una versión científica que identifica y cualifica los factores internos y externos que extenuan a las fuerzas de un Estado. Él habla del vigor nacional, del poderío económico hacendario y de la capacidad defensiva de las fronteras, cuyo ocaso es el signo que presagia el declive de los imperios universales.

El ocaso del Imperio Español se había acelerado en el invierno de 1640, después de haber dominado y determinado al escenario mundial. En contraste a los estados islámicos, la decadencia no sólo amenazaba sus bordes fronterizos, pues también se había iniciado en el centro político mismo: Portugal y Cataluña estaban sublevados. Las lúcidas reformas emprendidas por el conde-duque de Olivares habían fracasado y la Corona temía un próximo e inminente colapso, la merma del poder hispánico era tal que la caída se consideraba inevitable. Esta decadencia ha sido estudiada cuidadosamente por varios investigadores.²⁴

España, como otros imperios universales, declinó por factores internos y externos. Ahora se sabe que el siglo XVII fue una centuria de decadencia no sólo hispánica, sino de Europa en general, entre otros factores, por la contracción comercial y el estancamiento demográfico, antaño atribuidos a aquella. Ahora se sabe que la ociosidad también era un mal de toda Europa, incluyendo a la industrial Inglaterra. Lo que sí es peculiar de España es el carácter imperial de su organización de dominación, y más particularmente su condición de monarquía católica de espíritu universal. Debemos recordar que el desarrollo del absolutismo hispánico fue similar al de Alemania y diverso al de países donde tuvieron un desarrollo temprano los signos de la moderna estatalidad. No debemos olvidar que el Imperio Español fincó su poderío en algunos de sus reinos y que otros estuvieron completamente marginados de él. Esta situación la retratan claramente, como antípodas políticas, Castilla y Aragón.

²⁴ Earl Hamilton trató a la decadencia española en un trabajo preparado en 1938, concluyendo que fungieron como factores la pérdida de personalidad de los gobernantes, la vagancia generalizada, la amortización del capital, el menosprecio al trabajo manual, el caos monetario, el exceso de tributación y el poder negativo del clero. Comenta que muchos de estos problemas habían sido examinados por los arbitristas, cuyos consejos fueron soslayados por los soberanos. Uno de ellos, González de Cellorigo, en una obra publicada en 1600, utilizó el término decadencia. Pero los trabajos de los arbitristas sirvieron para la posteridad, para defensores y detractores de España. J. H. Elliott, "La decadencia de España", en Cipolla *et al.*, *La decadencia económica de los imperios*, Madrid, Alianza Editorial, 1970, págs. 129-155.

Así como el poderío germánico se fincó en el desarrollo tardío de uno de sus principados: Prusia, del mismo modo la preeminencia hispánica se fincó tempranamente en el desenvolvimiento de Castilla. Durante el reinado de Felipe IV, nieto de Felipe II, las mismas fuentes financieras que habían nutrido el poderío hispánico dos generaciones antes, seguían sustentando a las arcas reales: Castilla y las Indias. La decadencia hispánica, pues, debe ser explicada a partir del ocaso castellano y americano. Durante el siglo XVI el poderío castellano se basaba en el vigor y número de su población, en su productividad y valor —a su *asabiya*, diría aquel historiador árabe—, así como al cuantioso caudal hacendario nutrido por la enorme riqueza americana.²⁵

Pero el principio del fin dio comienzo muy pronto, pues la expulsión de los moros y judíos, amén la pérdida demográfica por la colonización indiana, debilitó a la sobrepoblada Castilla. La supremacía castellana se había basado en el número y densidad demográfica. En 1550 Castilla había provisto a los 150 mil colonos americanos y una abundante capacidad militar, pero en 1630 Olivares no podía reclutar más soldados. Ciertamente el ejército del nieto era mayor que el del abuelo, pero también la fuente poblacional castellana yacía agotada. Asimismo, la estrechez demográfica obedecía al movimiento migratorio hacia las ciudades, especialmente del norte al centro de Castilla, así como hacia Andalucía, por efecto posterior de la reconquista, movimiento que cesó hacia 1600. La expulsión de moros y judíos fue letal en el equilibrio demográfico español, junto con sendas pestes que asolaron a la península en 1599-1600 y en 1647-1650.²⁶

La decadencia hispánica también obedeció a la supresión de la burguesía, derrotada junto con las comunidades castellanas. Esta clase social existente en 1500, había desaparecido un siglo después y los burgueses que aún lo eran, fueron finalmente absorbidos por el apetito de hidalguía que cambiaba el honor caballeresco por la

²⁵ Elliot comenta que en el siglo XVI había 7.5 millones de habitantes en la península hispánica —salvo Portugal—, de los cuales 6.5 radicaban en Castilla. A finales de la centuria había 22 habitantes por Km², contrastando con los 13.6 de Aragón. En la disminución demográfica sufrida en el siglo siguiente “se encuentra efectivamente uno de los cambios fundamentales en la estructura de la historia de España”, pues en 1590 el centro de Castilla contenía el 30% de la población total y casi 200 años después, en 1970, sólo el 16.

²⁶ El número de musulmanes expulsados se ha calculado en un millón. Entre 1609 y 1614 salieron de España 275 mil, de los cuales 90 mil habitaban Castilla y Andalucía, y el resto, Aragón. Las consecuencias económicas fueron igualmente funestas: en Aragón ejercían actividades agrícolas, por lo que fueron fácilmente sustituidos, pero no en Castilla donde eran habitantes básicamente urbanos y desarrollaban profesiones manufactureras y comerciales irremplazables. Por su parte, ambas pestes fueron demolidoras doblemente si se juzga su relación con los otros factores de depresión demográfica.

rentabilidad económica. En suma, como advierte Elliott, la ausencia de una clase media dedicada a actividades empresariales, privó a Castilla de un grupo empresarial activo que movilizara la riqueza, ahondándose las diferencias estamentales de clase. El arbitrista González de Cellorigo había advertido que España era un país de ricos y pobres, sin clases intermedias que realizaran esas actividades.

Finalmente, no puede soslayarse el enclaustramiento intelectual hispánico durante el siglo XVII, que contrastaba con la apertura intelectual precedente. La cerrazón ideológica, bajo la férula de la cristiandad en supuesto peligro, marginó a España del progreso científico y tecnológico que modernizó a otros países de Europa. Esta actitud refractaria al pensamiento y la cultura, consustancial a su aspiración de monarquía católica universal, enrareció la atmósfera intelectual y se tornó en una política fanática de persecución de herejes e iluminados. Es toda paradoja que la unidad ideológica de este Imperio universal fuera obra del Santo Oficio.

No es extraño, por consiguiente, que el lúcido proyecto de configuración estatal moderno, preparado por Olivares, conocido como la Unión de Armas, haya fracasado en las entrañas de un imperio universal decadente y contrario a la renovación. Con este proyecto frustrado quedaron abortadas las ideas del conde-duque para formar un Estado peninsular en el cual Portugal y Aragón contribuirían, como toda España, a la provisión de soldados y recursos en pro de una nación que estaba en gérmenes. El imperio de los Austria les había enseñado el único camino que conocían: la autonomía encarnada en un destino individual, su camino y vida propios, con su propia moneda. Faltaban 100 años para que aquella meta se alcanzara.

Un autor ha explicado la naturaleza de la potencia mundial hispánica, cuando apunta lo siguiente: "España, la primera potencia de la Europa moderna". Obviamente, al tratar el tema general del absolutismo europeo, su punto de partida es el imperio hispánico. El papel español dentro del conjunto de estados europeos que está en gestación, consiste en operar como un determinante auxiliar de todo el conjunto, por lo que no puede considerarse como un mero episodio. El papel protagónico del absolutismo europeo durante la etapa inicial de la modernización mundial, fue asumido por un imperio histórico y el impacto hispánico en el proceso de absolutización europeo fue desmesurado.²⁷ Un impacto de esta

²⁷ La política española sobredeterminó los modelos nacionales en el continente, a causa del poder y riqueza desproporcionados que tenía este imperio universal frente a los demás países. Anderson explica que "la concentración histórica de este poder y esta riqueza en el Estado español no pudo dejar de afectar en su totalidad a la forma y dirección del naciente sistema occidental de estados". Perry Anderson, *El Estado absolutista*, México, Siglo XXI Editores, 1980, págs. 55-77.

magnitud repercutió en el establecimiento de una organización de dominación de magnitud colosal, con recursos titánicos y medios de administración muy flexibles y eficientes. Esta posibilidad sólo la tenía una organización de dominio capaz de contar con un caudal gigantesco de recursos, que fluyeran abundante y continuamente. Estos recursos provenían de las Indias, cuyo pillaje generalizado operó como proceso de acumulación primitiva del capital, paralelo al que aconteció durante el Renacimiento. Pero se trató de un imperio que no sentía apego a los criterios burgueses de acumulación y respetaba el estatuto nobiliario. Por consiguiente, su subdesarrollo industrial y mercantil provino de este caudal de metales preciosos que venían de las minas americanas. Los efectos no sólo se sintieron en la península ibérica, sino que se extendieron a Italia y los Países Bajos, las regiones de Europa más desarrolladas y modernas donde la vida urbana comenzó a ser asfixiada. Nunca una potencia europea tuvo una influencia tal, como la ejercida por España.

El papel histórico del imperio hispánico fue diferente al del imperio carolingio, pues éste fungió como determinante de la feudalización y aquél como determinante de la absolutización. El absolutismo hispánico era parcial e incompleto y prácticamente se circunscribió a Castilla, donde los poderes feudales fueron tempranamente suprimidos, las órdenes militares decapitadas y sus posesiones expropiadas a favor de la Corona. Las fortalezas, símbolo de las autarquías medievales, fueron demolidas, aniquilados los señoríos fronterizos y prohibidas las guerras internas. La administración provincial fue asumida por el corregidor, que suplió a los feudatarios como autoridades regionales,²⁸ las cortes se convirtieron en instituciones gubernamentales dejando su antiguo carácter representativo y la iglesia fue sometida por el poder real.

Uno de los factores decisivos de los progresos del absolutismo castellano, fue su exitosa política tributaria. Las rentas de la Corona aumentaron de 90 mil reales en 1474, a 26 millones en 1504, en sólo 30 años. Un incremento fiscal tan elevado supone la supresión de una variedad de potestades tributarias medievales, cuyos ingresos se desviaron hacia la Real Hacienda. Otro factor prominente fue la profesionalización del Consejo Real, al cual ingresaron funcionarios de carrera y letrados, especialmente los secretarios del Consejo, sobre los que recaía el despacho de los asuntos públicos. Ningún otro reino en la península tuvo tales progresos ni, como lo hemos examinado, se emitieron disposiciones comunes para

²⁸ Una vastísima obra fue preparada en 1597 para ilustrar sobre la importancia de la administración de los corregimientos: Jerónimo Castillo de Bovadilla. *Política para corregidores*, Amberes, en Casa de Juan Bautista Verdussesn, Impresor y Mercader de Libros, 1704, 2 vols. La primera versión apareció en el año antes mencionado.

ellos, tales como las referentes a moneda única o tributos idénticos. Uno de los pocos organismos imperiales en sentido estricto, era el funesto Tribunal de la Inquisición, cuya actividad no tenía ninguna relación con la modernidad.

La dualidad imperial germánico-española se inauguró con una rebelión urbana en Castilla, motivada por la aceptación de Carlos al trono imperial y su consecuente marcha al Norte de Europa, y una cruenta derrota de la tierna burguesía con la consecuente marginación de España de los progresos capitalistas que favorecieron a otros países. Aquí, en contraste a otros países, el absolutismo no se impuso sobre la aristocracia, sino sobre la burguesía. El absolutismo hispánico marchó por una vía distinta a la regla establecida en Europa y a la postre se desvió del curso de la modernidad. Otra variación fundamental fue que, también en contraste a la regla del absolutismo europeo, el absolutismo español no tuvo necesidad de implantar un sistema tributario centralizado, porque la abundancia de metales indianos suplía esta condición con creces. La riqueza ultramarina fue la que mantuvo, finalmente, las bases altamente descentralizadas de la organización política del imperio mundial de los Austria.²⁹

El papel de los metales americanos merece un examen especial, no meramente por su cuantía, de por sí considerable, sino por su ubicuidad estratégica. Se calcula en 20 o 25% la contribución americana al presupuesto hispánico, pues el resto de los ingresos eran provistos por Castilla. Los ingresos americanos eran muy importantes porque se podían convertir rápidamente en dinero y usarse a favor de una multitud de fines, entre ellos la diplomacia y la guerra, además de facilitar la obtención de cuantiosos y oportunos créditos que otros estados no podían disfrutar.

En el auge y preeminencia hispánicos se encierra el secreto de su decadencia como potencia mundial. Las condiciones históricas narradas no demandaron una centralización financiera, administrativa y, sobre todo política, a un imperio histórico que pretendía serlo eternamente. Nunca, salvo el acertado proyecto de Olivares, España intentó modificar su organización de dominación imperial, en un Estado. Felipe II anexó a Portugal a sus dominios, pero conservó inmaculada su autonomía, en tanto que Aragón, que había

²⁹ Anderson explica que "la tenaz obstinación de Aragón se compensó con la ilimitada condescendencia del Perú". Los dominios americanos fungieron como sustitutos estructurales de los reinos peninsulares, que tenían una irrestricta vida autónoma, en tanto que aquellos eran parte de las propiedades patrimoniales de la Corona. Ello explica porqué Aragón e Italia no contribuyeron de ningún modo a las guerras que, durante dos siglos, los Habsburgo tuvieron en Europa. Los cuantiosos gastos erogados por Castilla en estas contiendas, prevenían de las inagotables minas indianas.

protegido en su huida a su antiguo privado, Antonio Pérez, fue invadido y ocupado como si se tratara de un Estado extranjero, pero nada más. Felipe II no suprimió su autonomía, se conformó con reducir los poderes de la diputación local y nombrar desde entonces virreyes no aragoneses. Pero todo siguió igual.³⁰ El estado de cosas era tal, que en 1639 el intento de Olivares para involucrar a Cataluña en la guerra que España sostenía contra Francia, redundó en grandes motines y su virtual alianza con ésta. Finalmente, las tropas francesas ocuparon Cataluña, que durante 10 años se mantuvo como su protectorado.

El imperio hispánico dejó de ser el protagonista principal en la historia de Europa durante el siglo XVII, porque en la cultura política de entonces ya regía un sistema de estados soberanos e independientes que estaban alcanzando la solidez interna con base en la identidad nacional, la unidad política y la centralización administrativa, en tanto que la monarquía católica de los Austria era incapaz de someter a sus indómitos reinos peninsulares. En una situación política tan precaria, las grandes crisis de esta centuria tuvieron efectos mucho más demoleedores que en los estados modernos políticamente más aptos. El déficit demográfico que hemos analizado, y el impacto de acaecimientos sanitarios, como las epidemias, constituyeron contingencias atroces que pudieron haber sido sorteadas en condiciones distintas. España comenzó a pagar, con elevadísimos intereses políticos, el alto costo de un absolutismo extendido y desigual, que le había otorgado una rápida supremacía universal y ahora le cobraba los réditos. El colapso económico que se vivió durante toda la centuria, la bancarrota perenne de la Real Hacienda y la ausencia de identidad nacional ibérica, serían otras tantas contingencias para las cuales este magno imperio universal no se preparó.

No sólo el imperio era inhábil para afrontar condiciones históricas adversas y estimular el cambio por vía de la modernización. Tampoco tenía a los gobernantes con mente reformadora que lo intuyeran; el proyecto de Olivares fue una excepción tan notable como inviable. Durante décadas nadie pudo ni deseó emprender una transformación, la modernidad no tocaba la puerta del imperio. Fue gracias al reemplazo de dinastía que el cambio pudo asomar, precisamente importada de uno de los estados modernos más vigorosos: Francia. La decadencia española fue, sin embargo, una de las

³⁰ La inviabilidad de la centralización ibérica fue una de las causas endémicas de su decadencia, porque desvió a España del curso de la modernidad encarnada en el Estado nacional que ya se había constituido en otros países con gran éxito y con futuro prometedor. Debemos recordar que el conde-duque de Olivares había proyectado una igualación tributaria ibérica, que incluía a Italia, que se compensaría con el acceso de aragoneses e italianos a los cargos de gobierno centrales del imperio.

modalidades de la decadencia general del siglo XVII, cuyo signo histórico fue la crisis de Europa, caracterizada por sus entonadas contradicciones. Al respecto algunos historiadores caen en el extremo del optimismo al observarla como “el siglo de las revoluciones”, otros, pesimistas, lo juzgan como “el siglo trágico”. En todo caso, ambas perspectivas tienen el mérito de buscar rasgos comunes que expliquen la crisis generalizada en Europa durante esta centuria.³¹ Desde un aspecto que queremos destacar, estos cien años de historia representaron el más grande reto a la tierna modernidad alcanzada en Europa y una puesta a prueba de la capacidad de los gobernantes para sacar provecho del cambio o ser arrollados por él.

La capacidad de resistencia a la crisis fue diversa, de conformidad al vigor de la modernidad en cada país. Pero el grado de modernidad estaba representado por el nivel alcanzado por la absolutización de cada Estado, que se traducía en unidad y centralización.³² Los países que sacaron más provecho fueron los que su grado de estatalidad era mayor y sus instituciones pudieron absorber cambios tan violentos como la revolución burguesa de la Fronda, que inspiró inmediatas y útiles reformas gubernamentales. Paralelamente, otros países sufrieron sacudidas similares, entre ellos, España, Ucrania, Suiza, Hungría y Bohemia, además de Inglaterra, ésta última donde la burguesía suprimió temporalmente a la monarquía. La Guerra de los Treinta años fue un episodio, entre otros, de los más cruentos conflictos de este siglo.

Cada una de estas convulsiones sociales son manifestaciones de la misma crisis. Pero no se trata de una revolución universal, sino de representaciones diversas de las mismas causas. El factor común de todas ellas es que fueron absorbidas por el absolutismo, salvo Inglaterra, porque en todas ellas la pugna era del rey contra los estamentos, para restarles poder y reorganizar los fundamentos políticos del Estado. En contraste, en Inglaterra la lucha fue entre la burguesía y algunos sectores de la aristocracia, contra el rey. También, en lo general, el grado de éxito de las revoluciones dependió directamente del nivel de desarrollo capitalista de cada

³¹ A. D. Lublinskaya, *La crisis del siglo XVII y la sociedad del absolutismo*, Barcelona, Editorial Crítica, 1979. págs. 13-57.

³² Lublinskaya explica que “la función centralizadora del absolutismo es indudable; en ella estriba la pauta, progresista en aquella fase, del desarrollo de la organización estatal francesa”. *Ibid*, pág. 40.

país, salvo en Inglaterra, donde el poderío económico de la burguesía le permitió alcanzar muy tempranamente el poder político.

Uno de los signos prominentes de esta época, es la oposición entre la ciudad y la corte, en la que se concretaba la antinomia sociedad-Estado. Esto explicaría el fracaso de ciertas reformas administrativas, que se quedaron a medias por no disponer de financiamiento suficiente, como en la emprendida en España por Olivares, cuyos recursos programados para la modernización del reino se desviaron a la guerra. La situación de España era tan lamentable, desde el ángulo de su absolutización como desde su grado de desarrollo económico, que fue uno de los países de Europa en los cuales la crisis provocada por la modernización no fortaleció al absolutismo ni al capitalismo. La burguesía castellana, derrotada desde los días de Carlos I, se había asimilado a la aristocracia y no había organizado instituciones de protesta.

En buena medida, el recrudecimiento de la crisis obedeció a la enorme carga fiscal que significaba la conservación inmaculada del régimen estamental, que empobreció más al reino; en tanto que en uno de sus dominios, Flandes, la derrota de la corte borgoñesa facilitó la desburocratización del gobierno. Pero, donde existieron revoluciones violentas o mansas, hayan triunfado o no, el saldo fue un avance modernizante, a excepción de España, donde la decadencia fue seguida por la aceleración del declive durante el reinado de Carlos II, El Hechizado. La crisis de la modernización absolutista en Europa significó la clausura de una época y la inauguración de otra para países como Holanda, Inglaterra y Francia. Aquí la administración pública se modernizó con la expulsión de los estamentos, en tanto que en España la organización estamental permaneció intocada.

Quizá el mayor efecto de las distintas revoluciones que se manifestaron en Europa de las más diversas maneras, no fue su éxito, sino las medidas que provocaron para capitalizar el cambio. En Holanda y Francia el carácter demoleedor de estas convulsiones fue atenuado por las reformas políticas emprendidas por estadistas aptos y experimentados, que hicieron falta en Inglaterra en 1640. La paradoja es que España, tampoco muy bien dotada de talentos políticos, contó con un estadista excepcional y de gran habilidad: Olivares, pero que no gobernó con las circunstancias a su favor. Así, la tempestad barrió a Inglaterra y estancó a España, en tanto que las revueltas de Portugal y Cataluña no fueron revoluciones burguesas, sino un movimiento de independencia y otro de separación. La reforma política de Olivares hubiera provocado una revolución, no al revés, porque estaba destinada a suprimir el poder de los estamentos, pues su proyecto consistía sustancialmente en la asunción cabal del gobierno de todos aquellos los cometidos

estatales que se correspondían. El único saldo de modernización favorable que España obtuvo de su triunfo sobre Cataluña, fue demostrar que ni su deteriorado imperio universal estaba totalmente desprovisto de progreso, en una época en la cual los movimientos separatistas ya no triunfaban fácilmente sobre la unidad nacional, por muy precaria que fuera ésta.

En el marco más general de Europa, la modernización generada por el absolutismo había puesto a prueba a sus fuerzas principales: la centralización y la unidad, y salió airosa en su primera etapa.

CAPÍTULO II

LA MODERNIZACIÓN EN EUROPA: LAS REFORMAS DEL DESPOTISMO ILUSTRADO	39
1. Modernidad y estatalidad: las experiencias históricas	39
2. Experiencias de modernización por reforma: Portugal, Nápoles y Francia	53

CAPÍTULO II

LA MODERNIZACIÓN EN EUROPA: LAS REFORMAS DEL DESPOTISMO ILUSTRADO

El tránsito del siglo xvii hacia el siglo xviii ha sido considerado, con toda razón, como un puente hacia la modernidad. Fue, más precisamente, la inauguración en España de la modernización política porque se inició el camino de la formación de los rasgos básicos de la estatalidad. La aparición de estos elementos primordiales sólo fue posible bajo condiciones históricas específicas, pues, como lo observamos anteriormente, la configuración de un sistema mundial de estados es un hecho singular en la historia. Sin embargo, estos rasgos no aparecieron de golpe, sino gradualmente, y solamente se pueden referir a un tipo específico de organización de dominación, si se conjugan en un tiempo determinado. El tiempo en el cual se fraguó la combinación de estos elementos dio principio en el siglo xvi, como lo identificó y explicó Maquiavelo. Ocurre de tal modo porque las distintas formas de dominio que se han sucedido en la historia tienen relaciones genéticas: todos los estados de Europa emergieron de los poros de los grandes imperios universales que hemos examinado, y ellos, antes y después del siglo xvi, determinaron su proceso de construcción.

1. Modernidad y estatalidad: las experiencias históricas

Los rasgos primigenios del Estado son elementos de modernidad, pues el Estado, en sentido estricto, es la organización de dominio peculiar de la modernidad. Todas las organizaciones de dominio que le precedieron no eran modernas y las que desarrollaron elementos de modernidad, fue de manera transitoria y dentro de un esquema en el cual estos rasgos fueron determinantes en cierto período para alcanzar la preeminencia mundial, como España, pero no para mantenerlos en el cauce de una transformación continua. La modernización política se caracteriza por la capacidad de los estados para absorber cambios continuos, para generar la transformación en su interior, para alcanzar un desarrollo autosustentado.

Esta facultad fue perdida por el imperio hispánico en el siglo XVII. La capacidad de cambio no era una de sus cualidades.

Como lo hace saber un autor, los "rasgos básicos del Estado moderno" se manifestaron tempranamente en Europa, precisamente en el primer experimento absolutista efectuado por el monarca normando Federico II de Sicilia, en el siglo XIII. La característica peculiar fue que se sustentó en modelos orientales de gobierno. Esto ha sido explicado por otros autores, como un suceso único en la historia, que al mismo tiempo propició la formación del Estado en Inglaterra, pues los elementos primarios se introdujeron en la isla durante el siglo XI, cuando los normandos asentados en Francia la conquistaron. Hay que subrayar que estos normandos habían adoptado los sistemas de gobierno de sus parientes de Sicilia, pero que estos sistemas procedían de experiencias gubernativas orientales, especialmente romanas, bizantinas y musulmanas. Es un caso trascendental de desarrollo político, que se mueve de Oriente hacia Occidente.

En Sicilia se evidenciaron, entonces, los rasgos modernos del Estado y son los siguientes: organización de un ejército profesional; legislación centralizada (en Sicilia se expidió la Constitución de Melfi en 1231, conocida como el "Acta de nacimiento de la burocracia moderna"); formación de funcionarios públicos profesionales; administración pública burocrática, no patrimonial.¹ Esto fue posible, porque Sicilia había sido gobernada por varios de los grandes imperios universales de la Antigüedad. Pero la experiencia normanda en Sicilia parece tener su fuente más directa e influyente en la tradición política musulmana. Tal como se ha podido corroborar, en la época que estamos examinando fue introducida una institución denominada oficina para la Inspección de Justicia (*Diwan al nazar fi almalzim*), de origen árabe, de donde se difundió profusamente por Europa. Esta oficina tenía a su cargo lo que hoy entenderíamos como una corte de apelación en materias políticas y administrativas. Su fundación ocurrió durante la dinastía omeya, por orden de Abd al Malik, y su existencia se extendió hasta el reinado de Al Muthtadi (869-870). Ciertamente desapareció de suelo musulmán, pero sobrevivió en Europa.²

Aquí no hay lugar para destacar el peso tan importante de la influencia oriental en la política y las instituciones gubernativas en

¹ La contraparte de estos rasgos de modernidad estatal en Sicilia, fue la sombra dejada por las autarquías medievales suprimidas por Federico, quien organizó estatalmente a la economía y asumió como deber público el comercio de cereales, bajo un sistema de monopolio gubernamental. Henry Jacoby, *La burocratización del mundo*, México, Siglo XXI Editores, 1972, págs. 28-30.

² Philip Hitti, "La administración pública en el califato abasida", *Revista de Administración Pública*, México, núm. 49, enero-marzo de 1982, pág. 82.

Occidente. Pero no debemos soslayar la necesidad de investigaciones que precisen y ahonden en este punto, porque mucho podrían contribuir a esclarecer grandes flujos de transculturación política entre ambos mundos. No debemos olvidar que la influencia oriental más directa y positiva provino de la Persia sasánida, cuando el Imperio Romano modeló su organización gubernamental en ella. La organización de dominación normanda de Sicilia no ha sido la única en ser visualizada como un Estado moderno. También el imperio bizantino fue identificado con algunos signos de modernidad y con mucha razón, pues las instituciones administrativas romanas se habían conservado aquí con mucha vitalidad, fortalecidas por la cultura imperial helénica. La prominencia de la burocracia en Bizancio, comparable con su paralelo en la China imperial, posibilitó una evolución temprana de la organización estatal moderna, en una época cuyas condiciones históricas no eran adecuadas y no fue capaz de desarrollarlas más allá del imperio universal. Sin embargo, el imperio bizantino desarrolló ciertas facultades que le capacitaban enormemente para enfrentar ataques fronterizos de potencias políticas superiores, provenientes sucesivamente de Persia, Arabia y la Turquía otomana.³ Nunca una organización de dominio desarrolló mayor capacidad de articulación entre la vida social y la administración pública, al grado que la burocratización alcanzada aquí desapareció con la sociedad misma cuando Bizancio cayó en mano de los sultanes osmanlíes.

En la Antigüedad, dentro de la cultura europea, únicamente el Imperio Romano desarrolló un concepto abstracto de lo que hoy llamaríamos Estado. La conservación de este concepto, más la burocracia en lo que encarna, garantizó en Bizancio la preservación de la estatalidad usufructuada después por árabes y otomanos, en tanto que en Europa el patrimonialismo y la personalización del poder la suprimiría. Frente a la pulverización de las relaciones de poder en Europa, el imperio bizantino conservó estos rasgos románicos de estatalidad que sustentaron su vigor, en contraste a la precariedad de sus paralelos imperiales establecidos por merovingios y carolingios.⁴

³ Jacques Ellul ha estudiado esta peculiaridad del imperio bizantino, como una organización de dominación moderna: "la originalidad de Bizancio consiste, en esta época, en ser el único Estado centralizado", pues "la noción de Estado se mantiene allí con toda su fuerza y abstracción y la burocracia que ésta conlleva". *Historia de las instituciones de la Antigüedad*, Madrid, Aguilar, 1970, pág. 460.

⁴ Louis Brehier, coincidiendo plenamente con Ellul, sostiene que "la originalidad de Bizancio dentro de la Europa medieval reside en que, antes del siglo XIII, es el único Estado que ofrece un tipo de centralización cuyo impulso, brotado de su centro, alcanza hasta las más apartadas provincias y es capaz de imponer una voluntad

Sin embargo, la excepcionalidad de Bizancio no era comparable solamente con Europa, sino también frente a los imperios orientales. Su equivalente universal, el imperio sasánida, se había convertido en una multitud de dominios semiautónomos, y los califatos musulmanes estaban dominados por la impronta islámica de un gobierno teocrático. La centralización alcanzada por Bizancio no la detentaban los imperios universales medievales de Europa, pero tampoco los que existieron en los siglos XVI XVII: Alemania y España. Si añadimos la domesticación de la iglesia ortodoxa, avasallada como parte de la organización administrativa, el grado de estatalidad bizantina se aprecia aún mejor. Pero el aspecto estatal más atractivo era su administración pública, con un bien organizado sistema de impartición de justicia, con una hacienda y órganos diplomáticos, con un eficiente correo imperial que coadyuvaba a la centralización de su territorio, y finalmente su burocracia, símbolo de un imperio que murió con ella.

Estos singulares casos históricos, presentes varios siglos antes de la aparición del Estado absolutista en Europa, eran las virtualidades que asomaban ya presagiando el signo de la modernidad. El concepto de Estado moderno es, por consiguiente, una categoría histórica. Por contraste, cuando se hace referencia al Estado moderno se le difiere del medieval y del oriental, y la palabra Estado, acuñada recientemente y que corresponde a la fase actual de la organización política, se aplica a todas las precedentes. Pero, por la individualidad concerniente a cada cual, es forzado agruparlas bajo la misma categoría sacrificando un segmento de su peculiaridad. Por consiguiente, no corresponden a una colección de especies del mismo género, sino a formas históricas de vida configuradas sucesivamente y en parte enlazadas como eslabones de un desarrollo histórico universal. El Estado corresponde a la modernidad, no las organizaciones políticas que le precedieron.⁵

Los conceptos de "situación y condición" tienen el significado dinámico de "actualización", como la repetición constante de actos

única a poblaciones formadas por razones diferentes, con lenguas distintas y, a veces, con intereses opuestos". *Las instituciones del imperio bizantino*, México, UTEHA, 1956, pág. 133.

⁵ Hintze explica que "Estado moderno es una expresión usual, incluso en el lenguaje científico, que designa la forma de nuestra vida pública en la época moderna". Aunque concisa, esta expresión es una determinación temporal que no es clara ni unívoca. Una forma de definir la esencia del Estado moderno, es el estudio sistémico comparado. Advierte que el Estado moderno no es un concepto lógico sistemático, sino una noción plástica, una expresión abstracta de la especie de lo que suele llamarse "tipo ideal". El Estado moderno está definido por su esencia y nivel de comunidad: es algo real, "una situación o condición de una comunidad en la que ésta se encuentra capacitada para producir una voluntad común y un obrar común y, por tanto, también un esfuerzo común". Otto Hintze, *Historia de las formas políticas*, Madrid, *Revista de Occidente*, 1968, págs. 293-322.

que realizan la unificación de la voluntad. El Estado es el pueblo como una unidad de capacidad para actuar. Opuestamente, la sociedad es este mismo pueblo en la multiplicidad de sus intereses privados, en su estructuración de estamentos y clases. El Estado y la sociedad están unidos por el mismo sustrato viviente del pueblo, pero la naturaleza de esta relación es diferente. “La esencia del Estado moderno —explica el autor citado— no es posible determinarla, por tanto, sin tener en cuenta todo el proceso de desarrollo que es conocido de la formación de los estados, no como algo que es de por sí, sino como algo que deviene, que se transforma y que en ciertas circunstancias, si no se desvanece, al menos, se transmuta en otras formas”.

El desarrollo del Estado moderno transcurre en tres estadios: en el primero, los rasgos originales parten de la forma anterior del Estado medieval, que siendo aún vigorosos, tienden a desaparecer gradualmente. Este estadio temprano es el de la construcción de su estructura y llega hasta la Revolución Francesa. El segundo estadio cubre el siglo XIX. El último toca el siglo XX y se mueve hacia su desaparición. El tiempo final de una etapa coincide con el inicio de otra, combinando sus características. Durante su primera fase los rasgos de modernidad y estatalidad varían de país en país.⁶

Dentro del concepto de Estado moderno, el autor citado visualiza cuatro subtipos: el Estado soberano o de poder soberano, que dominó hasta 1650 y estaba caracterizado por el confesionalismo y la constitución estamental; los dos siguientes se aproximan entre sí cronológicamente y son el Estado de economía y el Estado de dere-

⁶ Hintze polemiza con Bodino, quien sostenía que sólo Francia era un Estado soberano, pues Inglaterra también lo era. Alemania se convirtió en Estado soberano hasta la supresión del Sacro Imperio Romano Germánico en 1806, pero por vía de los principados de Prusia y Austria. La plurilingüe Austria-Hungría y la monarquía española, no fueron estados modernos, porque la modernidad se basa en la nacionalidad y la soberanía. La monarquía española desempeñó un gran papel en la historia universal, pero su carácter universal, supranacional y su supeditación al catolicismo jesuítico en materia de política, “le dan una característica que no es moderna en absoluto”. Tampoco Rusia dejó de ser nunca un despotismo oriental y Turquía —añade— “ni mencionarla”. Antes de la Revolución Francesa sólo Francia e Inglaterra eran plenamente modernas, es decir, antes de finalizar el siglo XVIII únicamente ambas habían ingresado plenamente a la modernidad. “En todo caso, de ellas provienen casi todas las instituciones importantes que caracterizan al Estado moderno”, concluye el autor. La diversidad de sus instituciones ha sido fundamental para la formación del Estado moderno. La soberanía es una fuerza de modernización, porque significó el desligamiento del Estado, como individuo, de la sujeción de antiguas relaciones de comunidad y la transición hacia su autodeterminación individual. En términos de desarrollo político, esto distingue al Estado moderno de las formas precedentes. Debemos destacar que principalmente la singularidad soberana del Estado se debió a las fuerzas interiores que produjo en su seno para sacudirse la influencia de poderes tan vastos y formidables, como los que representaron el imperio y la Iglesia, y que en este proceso la policía fungió como el cúmulo fundamental de estas fuerzas.

cho vigentes en el siglo XIX y se desdoblaron en el parlamentarismo británico y el absolutismo continental; y el último tipo es el Estado nacional y generaliza a la constitución representativa orientada al sufragio universal y la democracia. La función de estos cuatro tipos forman la esencia del Estado moderno desde el final de la Edad Media hasta el siglo XIX. Por lo tanto, el Estado moderno se manifiesta con mayor vigor durante el siglo XIX y hacia el presente. El Estado moderno fue construido en cuatro o cinco siglos. Es obvio que, en el estadio presente, la forma más evolucionada de modernidad estatal sea la más representativa; pero ello no autoriza, de ningún modo, comprender el todo en una etapa, por más que ésta sea la más evolucionada. No es ocioso que insistamos en que el Estado moderno es una categoría histórica, que en sucesión acumulativa de rasgos de estatalidad, lo signan hoy la soberanía, la intervención en la economía, el régimen de derecho y la nacionalidad. Esta agregación de ingredientes de estatalidad, que tardaron quinientos años en desarrollarse, definen al Estado moderno, el cual, cuanto más cerca está de nuestro tiempo, más modernamente es concebido.

Otra interpretación temprana del desdoblamiento del régimen feudal en el Estado moderno, observa este tránsito como una manifestación del desarrollo estatal a través del crecimiento civilizatorio. En este sentido, los organismos políticos se pueden clasificar en dos tipos: el feudal y el burocrático.⁷ El incremento de civilización hace más complejos a estos organismos y más extensos, pero es la primera condición la determinante, pues también los regímenes feudales pueden ser de gran magnitud. Esta idea la aplicaríamos a los imperios universales europeos, cuyas acrecentadas magnitudes no correspondieron a su grado de modernización política.

Esta interpretación resulta aleccionadora y contribuye a la determinación de ciertas reglas del desarrollo estatal: que no hay una variedad de estados dentro de un tipo único, sino realidades individuales que pueden o no estar relacionadas. Del orden feudal surgió en lo general el Estado burocrático, pero de un imperio buro-

⁷ Gaetano Mosca consigna lo siguiente: "nos parece, más bien, que los dos tipos no son más que la manifestación, en momentos diferentes, de una sola tendencia constante por la cual la organización política de la sociedad humana se hace menos sencilla, es decir, más compleja, en forma paralela al aumento en grandeza y civilización de cada sociedad. La segunda de estas condiciones es más indispensable y de carácter general que la primera, porque, a decir verdad, también los estados muy grandes pueden estar organizados feudalmente. En el fondo, un Estado burocrático no es sino un Estado feudal cuya organización va progresando y va desarrollándose, se ha hecho más complejo; también una sociedad feudal puede provenir de una sociedad burocratizada, cuya civilización decadente y constantemente fragmentada, se vio obligada a regresar a un orden político más sencillo y primitivo". *Elementi di scienza politica*, Roma, Fratelli Bocca, 1896, págs. 97-100.

crático no necesariamente surgió una sociedad feudal, salvo en Europa, donde el retorno a un régimen político más simple consistió en un fenómeno de subdesarrollo estatal. La transformación de un régimen feudal en un Estado burocrático significa desarrollo estatal, en tanto que el paso de un imperio burocrático a un régimen feudal es subdesarrollo estatal, porque el grado civilizatorio aumenta o disminuye según el caso, sin que la magnitud política sea significativa.

Otro signo de desarrollo del Estado burocrático, emparentado con la no necesaria magnitud del Estado, consiste en su cualidad de no concentrar necesariamente todas las funciones en su burocracia. Esta cualidad se ha podido constatar en los imperios burocráticos, donde tampoco existió una completa centralización en sus funcionarios. La característica central del Estado burocrático consiste en su capacidad de extraer ingresos por la vía de impuestos, de modo que el grado de burocratización está determinado por la cantidad de ingresos de la sociedad que sirven para cubrir el salario de los funcionarios. En suma, según la interpretación aquí examinada, la modernidad estatal radica en el grado de civilización alcanzado, más que por la magnitud y burocratización que tenga un Estado burocrático.

Lo que entendemos por Estado moderno ha sufrido una serie de mutaciones dentro de su tipo básico. Queda claro, por consiguiente, que corresponde a un tipo histórico singular de organización de dominación, identificable en un espacio-tiempo específico. Uno de sus rasgos peculiares, como tipo histórico, es la expropiación de capacidades políticas de manos de sus antiguos poseedores. El acontecimiento más importante, desde el punto de vista político, consistió en la disociación entre el cargo y quien lo ocupaba, y la separación entre el funcionario y los medios de administración.⁸

Este proceso ocurrió en Europa a partir del siglo XVI, si bien sus precedentes inmediatos pueden ser observados en el siglo anterior. Esta situación se caracterizó por la estructuración de la obediencia social sobre la base de un dominio organizado, cuya garantía era el control de los medios de administración que garantizaban el uso de

⁸ Max Weber ha descrito transparentemente este proceso histórico: la era del Estado moderno se caracteriza por la concentración de los medios de administración, que se separan de sus antiguos propietarios estamentales. Sin embargo, la nueva apropiación no recae en los gobernantes y sus servidores, sino en la persona del Estado. "Al final, efectivamente, en el Estado moderno concurre en una sola cima la disposición de la totalidad de los medios políticos de explotación, y que ya ni un solo funcionario es personalmente propietario del dinero que gasta o de los edificios, depósitos, utensilios y máquinas de guerra de que disponen". Este Estado se corporiza en la administración pública burocrática, que aspira a la más grande racionalización. Max Weber, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1966, 2 t., II, pág. 1159.

la fuerza física. Por consiguiente, el dominio organizado requirió del control del personal ejecutivo y de los elementos materiales de administración. De aquí nació el impulso para una ampliación del patrimonio del Estado, que hubo de ensanchar su organización económica porque la conservación del dominio por la fuerza requería de bienes materiales, así como una organización económica adecuada.

Según esta interpretación, fue la necesidad de organizar la violencia lo que impulsó al Estado a organizar su patrimonio económico y su caudal de medios materiales de administración. Esta circunstancia marcó la diferencia específica entre el Estado moderno y las asociaciones políticas que le precedieron. La separación de los funcionarios y medios de administración o su no separación, es la línea divisoria entre los distintos estados. Según Weber, esta separación fue paralela a la disociación entre propietarios y medios de producción, y distingue al Estado moderno de las asociaciones de dominio que le precedieron. Únicamente en el Estado moderno los medios de administración han sido completamente separados de quienes los utilizan.⁹ Este hecho es singular y ha ocurrido una vez en la historia, pues la administración estamental era una característica del medievo, peculiar del mismo y su abolición fue también un fenómeno singular en la historia universal.

Este proceso está caracterizado por la centralización de los medios de administración, que ha sido arrebatada a la aristocracia estamental, y la modernidad que entraña al Estado consiste en que, finalmente, el Estado moderno controla todos los medios de organización política, que se reúnen bajo la misma cabeza. La magnitud de esta separación determinó el grado de modernidad alcanzado por un Estado concreto. Ahí donde esta separación ha sido plena, la modernidad del Estado fue mayor.¹⁰ Dentro de este proceso expropiatorio, acaudillado por los príncipes, la formación del Estado ha sido acompañada por el desarrollo de políticos profesionales que laboraban a su servicio y se ganaban la vida administrando la

⁹ Weber explica la condición de las asociaciones de dominio, que procedieron al Estado moderno. "Estas asociaciones políticas en donde los medios de administración materiales están controlados autónomamente, en forma total o parcial, por el personal administrativo dependiente pueden calificarse como asociaciones organizadas en estamentos". En estas asociaciones los vasallos cubren de su peculio los gastos de administración, pero también de la administración obtienen sus ingresos. Esta situación, que existió en la Europa medieval, señala una administración estamental en la cual el señor gobierna de consuno con la aristocracia agraria. "La política como vocación", *Revista de Ciencias Políticas*, México, vol. v, núms. 16-17, 1959, pág. 248.

¹⁰ Según Weber, al final del proceso de expropiación de los estamentos la modernidad llegaba a su clímax, pues ningún funcionario es propietario de los medios de administración. "En el Estado contemporáneo —y esto es esencial para el concepto de Estado— la separación de los cuadros administrativos, de los fun-

política de aquellos. El marco institucional en el que hacían su trabajo estimuló una política metódica y muy organizada, de modo que el diario entrenamiento habilitó a quienes servían a los príncipes en la lucha por el poder, en los métodos de la moderna práctica política. Junto a los políticos profesionales, la racionalizada organización administrativa fue nutrida con nuevos elementos que formaron a la burocracia profesional que administraba al Estado en los nuevos campos de su actividad.

Estatalidad y modernidad van de la mano y tienen, como presupuesto histórico la separación entre el administrador y el medio de administración. Pero, en la medida en que el viejo orden estamental ha sido suprimido, la modernidad estatal está representada por la aparición del político y el administrador público como aliados decisivos de los príncipes contra los estamentos.

Las ideas anteriores contribuyen a la solución del problema de la definición de la modernidad estatal, como fenómeno histórico singular, pero no su conexión con las organizaciones de dominación precedentes que hicieron viable la estatalidad moderna. El concepto de Estado es moderno, y como tal era impensable en el medievo porque el orden feudal no pudo fraguar la noción de Estado, pues el Estado no existía aún como realidad histórica. La noción original de la moderna estatalidad brota del imperio universal, con su unidad política y centralización administrativa. En contraste al papel seminal de las relaciones económicas feudales como fuentes de la economía capitalista, el régimen feudal, laxo, flojo y endeble, multiplicado en señorías independientes, no pudo favorecer la centralización de los medios de dominación.

Hemos propuesto una teoría de la formación del Estado a partir de sus precedentes orientales, al través del imperio universal. En la Edad Media fueron conservados elementos primordiales de la estatalidad románica, en los frágiles imperios universales del medievo y las precarias monarquías feudales de la Baja Edad Media. Estas organizaciones de dominación desecharon a la administración pública románica, pero asimilaron su administración doméstica, esencialmente encarnada en el Palacio, lo mismo que algunas de sus instituciones comisariales. El Palacio romano era una antiquísima institución calcada a los sasánidas de Persia, que durante la Edad Media sirvió de palanca a la débil unidad representada por el reino merovingio, primero, y después el imperio de Carlomagno. No debemos olvidar que este último fue el más

cionarios y los trabajadores, de los medios materiales de organización administrativa se realiza plenamente". Es decir, la plena estatalidad se alcanza cuando esta separación es completa, pero muestra al mismo tiempo la plenitud del concepto de Estado y por tanto de modernidad. El Estado moderno es aquél, según Weber, en el cual la disociación entre el administrador y el medio de administración es plena.

enérgico intento por restaurar al imperio romano, conservándose el sentido de gobierno unificado y de poder territorial. Por su parte, el papel del reino merovingio fue el de un primer intento de organizar un sistema de dominación unificado, desde los días del colapso del Imperio Romano.¹¹

Ambos esfuerzos de preservación del concepto imperial románico eran inviables, porque su organización administrativa era estatal. Los dos fueron restauraciones románicas frustradas por condiciones históricas impropicias en la Alta Edad Media. En contraste, durante la Baja Edad Media se desarrollaron nuevos esfuerzos de configuración estatal, a partir de la herencia representada por legados orientales no románicos. Es particularmente representativo el caso de Inglaterra durante el siglo XI, por efecto de la dominación normanda en la Isla, como ya adelantamos. Se ha comprobado que las invasiones normandas en Sicilia derivaron en la formación de un régimen centralizado y relativamente absolutista, en el siglo X. Las comunicaciones entre Sicilia e Inglaterra transmitieron los métodos de gobierno experimentados en Oriente, pues Sicilia había sido gobernada por los bizantinos y los árabes durante muchos años. El resultado fue la prematura absolutización de Inglaterra y su viabilidad estatal anticipada. Paralela en Francia, donde existía el vasallo ducado de Normandía, se desarrolló un relativo proceso de absolutización que encarnó en la monarquía capetiana, en tanto que en Inglaterra al mismo tiempo prosperaba la monarquía angevina.

La adopción temprana de los métodos gubernamentales orientales en ambos países, de procedencia bizantino-musulmana —herederos de la cultura política asiática—, posibilitó la absolutización prematura de Inglaterra y Francia, y el desarrollo superior de su estatalidad. Como lo explicamos, el fulcro de esta absolutización fue el establecimiento de una perfeccionada organización fiscal, el Echiquier, que auspició la gradual unidad financiera de ambas monarquías. Ahí donde la hacienda pública se centralizó primero, el progreso del absolutismo fue más rápido y vigoroso y por tanto el desarrollo estatal más sólido. La estatalidad europea, con la modernidad que entrañaba, queda así explicada a partir de las más progresivas instituciones gubernamentales orientales, frente a las administraciones medievales europeas dominadas por los estamentos.

No hay espacio aquí para expresar muchas ideas acerca de la contribución oriental al desarrollo político y más en lo particular al desenvolvimiento de las instituciones administrativas. Sin embargo, no debemos dejar de apuntar que el aporte del concepto estatal

¹¹ Omar Guerrero, *La administración pública del Estado capitalista*, Barcelona, Fontamara, 1981, 2a. parte.

dejado por los imperios universales en las monarquías medievales fuera un imperio frustrado como el carolingio, una endeble monarquía de la Baja Edad Media, porque este concepto sobrevivió mil años y propició, tardía pero finalmente, la configuración de la moderna organización de dominación que conocemos como Estado.

Uno de los ingredientes de la modernización occidental ha sido el absolutismo, como contraparte de las proliferadas autarquías medievales. Éstas no pudieron facilitar el desarrollo del absolutismo porque eran precisamente su negación. La respuesta puede encontrarse en las monarquías medievales que estuvieron sujetas a las influencias gubernamentales de Oriente, donde el absolutismo había imperado sin grandes trabas sobre fuerzas extragubernamentales e intragubernamentales.¹² En contraste con la Europa medieval, en los imperios universales de Asia existió una combinación muy fuerte entre el absolutismo y la aristocracia. Con referencia a las fuerzas extragubernamentales, la política imperial se encaminaba normalmente a impedir o limitar el progreso de la propiedad privada y por ende de las clases con poderes económicos. El régimen patrimonial establecido limitaba la apropiación y la formación de fuerzas ajenas a los círculos imperiales poderosos. Esto explica la ausencia de feudos y estamentos en Oriente, cuyo paralelo más próximo es el patrimonialismo prebendal constituido como remuneración virtualmente vitalicia, pero no hereditaria, de los funcionarios imperiales como retribución por sus servicios. Esta retribución variaba en especie y consistía, opcionalmente, en congrúas, emolumentos o tierras. La apropiación, pues, estaba determinada por la pertenencia al imperio y éste era, de suyo, su límite natural. Esta circunstancia, en la que abrevia el absolutismo, sustenta al mismo tiempo a la naturaleza autocrática del déspota oriental, pues por medio de las mencionadas relaciones salariales con sus servidores los somete a su poder, toda vez que más frecuente que la dotación de tierras a modo de pago, era la inmediata confiscación a favor del Estado en caso que su poseedor fuera reo de delito de lesa majestad.¹³ Además, para evitar cualquier usurpación, el autócrata contaba con comisarios itinerantes que le

¹² Karl Wittfogel precisa que "un gobierno es absolutista si su mando no está controlado de un modo efectivo por fuerzas no gubernamentales. El gobernante de un régimen absolutista es un autócrata si sus acciones no son frenadas de modo efectivo por fuerzas intragubernamentales". *Despotismo oriental*, México, Guadarrama, 1966, pág. 132.

¹³ Max Weber consigna que la prebenda es un "derecho fijo de cargo", una "remuneración vitalicia y no hereditaria de su titular en concepto de sus servicios reales o ficticios en forma de renta de cargo". Declara que no se trata de una apropiación, sino un otorgamiento del señor que efectivamente no tiene un carácter vitalicio. *Economía y sociedad*, t. 1, págs. 776 y 812.

mantenían permanentemente informado del estado de la administración en cualquier punto del territorio.

Estos métodos gubernativos fueron muy exitosos en Oriente e inhibieron la apropiación de cargos y la formación de estamentos. En tan precaria situación, la lealtad de los funcionarios estaba asegurada y fue muy fácil formar un cuerpo de servidores patrimoniales eficientes y adictos al monarca. No sería improbable que, junto con los principios absolutistas y autocráticos exportados a Europa, también el Oriente transmitiera el concepto de un funcionario que se consideraría posteriormente como propiamente moderno: el comisario.¹⁴ Este legado parece ser antiguo, ya que su existencia todavía se percibe en las monarquías medievales y particularmente en el imperio carolingio: el *missi dominici*, un servidor comisionado plenamente fiel al monarca y desligado de la relación estamental. Aunque en este imperio tal cargo lo ejercieron estamentarios, su concepto comisarial se logró conservar hasta el advenimiento de la monarquía absolutista. La restauración de la administración pública comisarial es visible en los países de tradición absolutista temprana, principalmente en Francia, donde pronto entró en contraposición con la administración estamental representada por los oficiales. Ningún proyecto político era viable sin la lealtad plena de los servidores del Estado y obviamente los oficiales estamentales no lo eran.

Por consiguiente, el desarrollo de la institución comisarial fue lo que posibilitó la modernización de la administración pública y sentó las bases para el desenvolvimiento del funcionario moderno. La dotación de comisiones, no sólo separadas de cualquier derecho de cargo, sino precarias y hasta donde la voluntad real lo quisiera, franqueó el camino para la plena separación de cargo y encargado, del administrador y los medios de administración. La fuerza de las nuevas circunstancias propició que los oficios sujetos a compra-venta se recobraran y retiraran del mercado, siendo asumidos plenamente por el soberano. Como lo apuntamos en otro lugar, este paso consistió en el tránsito de la subjetividad estamental a la objetividad burocrática.¹⁵

¹⁴ Juan Bodino hizo una magistral exposición del advenimiento de la administración pública moderna, con el resurgimiento de los comisarios, en los libros III y IV de su célebre obra *Los seis libros de la República*. Consigna que "oficial es la persona pública con un cargo ordinario limitado por edicto. Comisario es la persona pública que tiene un cargo extraordinario, limitado por simple comisión". *Les six livres de la République de J. Bodin*. Ensemble une Apologie de Rene Herpin. A Paris, chez Jacques du Puis, Libraire, a la Samaritaine, 1583. Version Facsimil, Berlin, Scientia Verlag Aalen, 1977, pág. 372.

¹⁵ Weber refiere que en la Edad Media el rey no podía remover del cargo a un funcionario sin previo juicio, pero que el juicio se desahogaba en un tribunal formado

Todos estos procesos históricos produjeron como, resultado, la formación del Estado moderno. Pero no cabe duda que la asunción de rasgos de modernidad estuvieron preñados significativamente por la formación de la administración pública, en su más estricto sentido. La cuota de modernidad inicial en Europa, hay que recalcarlo, provino de los progresos históricos alcanzados en Oriente cuando el medievo persistía allá.¹⁶ La monarquía absolutista constituyó la fase original del Estado moderno y su papel consistió en la formación de las condiciones históricas para la acumulación del capital. El convulsionado siglo XVII es, desde esta perspectiva, un experimento de la burguesía para aquilatar su poder y es, al mismo tiempo, una contienda generalizada contra quienes detentan todavía medios de dominación que el Estado reclama para sí. Dentro de esta pugna los resultados son diversos: en algunos países los estamentos fueron derrotados, en otros, como en España y Alemania, el conflicto se prolongará una centuria más. Allí donde se logró la unidad política y la centralización administrativa, la monarquía absolutista deja su poder al Estado burgués de derecho, que se adentró más y más en la modernidad.

En Oriente el germen de la modernidad no prosperó por la inacción estructural del modo de producción asiático. El carácter estacionario de sus sociedades, contrastará con la dinámica impresa por el capitalismo en Europa, donde fructificaron los métodos orientales de gobierno. En el imperio otomano, último gran representante del despotismo oriental, la decadencia iniciada luego del reinado de Solimán El Magnífico no podrá ser rectificada y derivará en el Estado musulmán secular, fundado por Kamal Atatürk.¹⁷ El concepto palaciego de administración no pudo ser revolucionado en la moderna categoría de administración pública, no consiguió funcionar más hacia la sociedad, que hacia la corte.

por estamentarios. Este proceso apropiativo llegó a su cúspide cuando los estamentos consiguieron que el monarca designara a sus colaboradores a propuesta de los estamentos. *Economía y sociedad*, t. 1, pág. 772.

¹⁶ Como lo observamos en otra obra, el monarca absoluto es la encarnación de la unidad estatal. El Estado es la organización de las relaciones de dominio y dirección que se ejercen sobre la sociedad civil y que son imperantes dentro de un territorio. Como poder territorial, el Estado absoluto ha concentrado la violencia y los medios de administración, antiguamente en manos de depositarios particulares. En su seno ya no hay cabida al concepto de palacio, ni a sus funcionarios patrimoniales. La administración del Estado absoluto se integra por cargos comisariales cuyo primer principio radica en la obediencia; pero sólo obedece quien no reclama derechos ni privilegios de cargo. Tal es la esencia del autócrata europeo, el arquitecto del Estado absoluto. Pero si éste fue el arquitecto, los comisarios fueron sus constructores. Omar Guerrero, *La administración pública del Estado capitalista*, pág. 139.

¹⁷ El imperio otomano es el mejor estudiado como un caso de decadencia irrefrenada, que arranca en el siglo XVII. Los mejores investigadores son los propios protagonistas del drama, los célebres fabricantes de los libros de cánones (Qanun nama): Hayi Jilafa, Koya Beg, Lutfi Pasha, Sari Mehemed Pasha, Mustafá Alí, Hac

En Europa la modernidad estatal floreció nutrida por las semillas heredadas por el Imperio Romano y aquellas otras provenientes del Oriente bizantino y musulmán. La explicación del porqué estas semillas se desarrollaron en Europa y en Asia menor, yace en el carácter dinámico del capitalismo y la naturaleza estacionaria del modo de producción asiático.¹⁸ Las condiciones que favorecieron el desarrollo de los grandes imperios históricos en Oriente, estaban ausentes en el siglo XVII, cuando el imperio otomano comenzaba a ser poco competitivo ante las potencias políticas de Europa. Para el siglo XVIII la posibilidades de modernidad en Oriente eran inexistentes y el imperialismo europeo comenzaba a medrar en los huecos que iban dejando los antaño formidables sultanatos musulmanes: el otomano, el safavida y el mogol.

En suma, la modernidad puede explicarse de la siguiente manera: en la Antigüedad el movimiento histórico se centró en el Oriente, en la modernidad se movió hacia el Occidente. Los grandes sucesos dejaron de tener lugar en el mundo asiático, para trasladarse a Europa y de ella difundirse hacia todo el Orbe. Desde el punto de vista de la modernización política, la monarquía absolutista consistió en la restauración de los elementos gubernamentales orientales aptos para la formación de las organizaciones de dominación de las que brotó el Estado moderno. Estos elementos fueron la unidad política y la centralización administrativa, que fueron posibles por la acción del absolutismo y la autocracia como reemplazos de la sociedad estamental, y el solvente papel expropiador ejecutado por los comisarios reales. La disociación entre administrador y medios de administrador no fue sino el resultado de la aplicación directa del arte gubernativo oriental, que desconocía la apropiación privada de la administración.

Pero el absolutismo y la autocracia no fueron sino instrumentos de dominación históricamente útiles, es decir, medios suficientes para las conquistas políticas mencionadas. Su perpetuación era contradictoria frente a una sociedad basada, no en la ausencia o

Hissari y el anónimo autor del Libro del consejo (Nisihat nama). Todos ellos examinan las causas de la decadencia del imperio otomano, encontrando motivos similares a los que hicieron desfallecer al imperio hispánico: despoblación, corrupción, problemas financieros, decaimiento de las instituciones políticas y otros similares. Los autores son ampliamente estudiados por Francisco Sampere Vilet en su trabajo *Los libros de administración en el Islam*. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/UNAM, 1985, tesis doctoral, cap. 9. El crepúsculo del imperio osmalí también llamó la atención de Bernard Lewis, particularmente en el artículo titulado "Algunas reflexiones acerca de la decadencia del imperio otomano", incluido en la antología de Cipolla y otros, citada en el capítulo precedente.

¹⁸ El desarrollo de la administración pública a partir de sus fuentes en el modo de producción asiático, es abordado por el autor de esta investigación en su obra: *El proceso histórico de la acción gubernamental*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.

languidez de la propiedad privada, sino en su entronización como base de la sociedad. Por eso la antigua alianza entre el absolutismo y la burguesía en el siglo XVII y aún en el siglo XVIII, se convirtió en una contienda generalizada entre los antiguos asociados. Este fue un paso más, el actual, de la modernización política, que transformó al régimen monárquico en otro distinto: el republicano burgués.

2. Experiencias de modernización por reforma: Portugal, Nápoles y Francia

La modernización de Europa fue desigual, con velocidades diferentes y con procesos diversos. Dentro de este movimiento de transformación, algunos países alcanzaron un grado mayor de modernización que otros, esto es: el vigor de la absolutización era directamente proporcional al debilitamiento feudal, en tanto que otros menos modernizados guardaban cierto equilibrio de fuerzas entre ambos ingredientes políticos, y unos más, los de menor grado de modernidad, su absolutización era tan estancada como persistentes los retardatarios poderes feudales. Ningún país se conservaba plenamente feudal al comenzar el siglo XVIII, pero algunos habían debilitado de modo tal a la feudalidad, que yacía moribunda y solamente esperaba un golpe de gracia, en tanto que en otros, sin ser preponderante, conservaba suficientes privilegios —más que poderes— para obstruir la modernización. Los países menos modernizados eran los que estaban sujetos a un imperio universal: España y Alemania, y en ambos la absolutización y la feudalización se hallaban igualmente estancadas.

Portugal y la mayoría de los reinos de Italia soportaban onerosos privilegios estamentales y la vida local estaba dominada todavía por los señores de vasallos, en tanto que en Francia los remanentes de la vida feudal pesaban menos que en otros lugares, pero ahí estaban estorbando una modernización plena. Para dar marcha a un ritmo más acelerado de modernización, los soberanos de estos países, al igual que los borbones hispánicos, prepararon medidas programadas a corto y mediano plazo para transformar el orden de cosas, es decir, implantaron un programa gubernamental permanente de reforma que fungiría como marco normativo y guía de una variada gama de políticas encaminadas a liquidar los elementos más refractarios al cambio. Ninguna de estas reformas se propuso suprimir de un golpe a la sociedad estamental —pues la transición radical y completa de una formación social únicamente es posible por obra de la lucha de clases—, sino remover los obstáculos que se alzaban ante la modernización. Las reformas, sin embargo, fueron de suyo revolucionarias porque el Estado se transformaba para

modificar a la sociedad, a las relaciones de producción y a la superestructura ideológica, rescatándolas del subdesarrollo, el prejuicio y la ignorancia. Estas revoluciones se esforzaron por desarrollar sociedades, en el pleno sentido de la palabra, que yacían en el atraso más grande, a pueblos enteros donde la insalubridad, la despoblación, el analfabetismo, la economía natural estancada y otros muchos males, las mantenían en lo más hondo del subdesarrollo.

Las reformas fueron programas de acciones continuas de gobiernos, diseñadas en estrategias flexibles y adaptativas, cuya ejecución se acomodaba a las circunstancias que ellas alteraban o que no deseaban alterar. Constituyeron el producto de la ejecución histórica de los grandes avances de las tecnologías gubernamentales, fraguadas dos siglos antes y durante el XVIII como la razón de Estado, desarrolladas en los momentos de más enconada lucha entre el Estado moderno y sus enemigos: la iglesia universal y los estamentos. Proveyeron a los soberanos del despotismo ilustrado y a sus ministros de ricas experiencias, de conocimientos políticos útiles y de técnicas políticas viables para dar la batalla final a las fuerzas del retroceso y triunfar sobre ellas. Paralelamente el Cameralismo en Alemania y la Ciencia de la Policía en Europa entera, mostraron el camino de la edificación del Estado de bienestar y el modo de formar las instituciones administrativas propicias para alcanzar la prosperidad material. La Ciencia de la Policía, en especial, sufragó para los soberanos un cúmulo de conocimientos e instrumentos que hicieron que las finanzas del Estado se transformaran en medios de la política del Estado, para formar empresas públicas y hacer de los dominios reales una fuente de cultivo económico, no meramente un maná de lujo, ostentación y boato.¹⁹

Aquí examinaremos tres reformas ejecutadas como programas gubernamentales de modernización estatal. Dos anteriores a la reforma borbónica española, y una posterior. La primera se llevó a cabo en Portugal, a cuya cabeza estaba el marqués del Pombal, primer ministro del despotismo ilustrado que se enfrentó a la Compañía de Jesús; la segunda la ejecutó Carlos III cuando era soberano de Nápoles y Sicilia; la tercera, infructuosa a corto plazo, fue proyectada por Roberto Jacobo Turgot cuando ocupó el cargo de contralor general de Finanzas en la época de Luis XVI.

La reforma en Portugal, como en España, está relacionada con un intenso proceso de secularización y en particular con la pugna con la Compañía de Jesús. En ambos países el clero representaba uno de los obstáculos más resistentes contra la modernización.

¹⁹ Omar Guerrero, *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*, México, Fontamara, 1986.

La decadencia portuguesa fue similar a la hispánica, pero su período de recuperación fue más tardío, pues dio inicio hasta la segunda mitad del siglo XVIII y en contraste a su vecina, no contó con soberanos imbuidos plenamente en la atmósfera ilustrada. Inclusive, la reforma, efectuada en el reinado de José I, ocurrió durante el régimen de uno de los más débiles soberanos, pero fue encauzada por un enérgico estadista como era el marqués del Pombal. Durante su eficiente gestión a cargo de los negocios públicos de su patria, Sebastián José de Carvalho y Melo, marqués del Pombal, ejerció una dictadura comisarial que se permitió arremeter contra las fuerzas del retroceso, devolver la competitividad internacional a Portugal e introducir un vigoroso proceso capitalista en la moribunda economía de su país.²⁰

La metamorfosis portuguesa fue realizada, en lo fundamental, en un tiempo muy breve y consistió en un conjunto de políticas de modernización destinadas a activar la vida toda del reino y, no siendo su única labor, ella constituye el meollo del trabajo de Pombal y de su trascendencia histórica.²¹ La ruina del reino era tal que su degradación fue mayor que la gloria que había alcanzado; y su gloria fue mucha. Tan grande era la degradación política de Portugal, que Felipe II pudo usurpar el trono y asimilarlo a su imperio universal. El reino portugués decayó durante el siglo XVII por causas similares a España, pero parte de su ocaso obedece a factores singulares, principalmente a su deficiente política exterior y el efecto intimidatorio que tuvo entre sus soberanos el ascenso de la Casa de Borbón en España. En lo general, como en este país, la decadencia se inició con la expulsión de musulmanes y judíos, y con ellos su trabajo y sus obras. Esta expatriación coincidió con un

²⁰ Anónimo, *La administration de Sebastien-Joseph de Carvalho et Melo, comte d'Oeryas, marquis de Pombal*, Amsterdam, 1786, vol. 1, págs. 215-348. El libro fue escrito para polemizar con otro, igualmente anónimo, destinado a desacreditar la obra reformista de Pombal y presumiblemente fue preparado por un jesuita. Por consiguiente, su autor se propuso destacar a la persona y el trabajo de Carvalho cuando condujo los destinos de su país.

²¹ La celebridad de Carvalho emergió de la eficacia con que modernizó a Portugal y su labor constituye un típico ejemplo de una reforma del siglo XVIII, ilustrada y trascendental. Pero su prestigio descansa sobre todo en la energía con que se enfrentó a la Compañía de Jesús, expulsada en 1759, luego de una conjuración contra el rey, iniciándose con esta medida el peregrinar de la congregación. El anónimo autor apunta que a través de su ascenso al poder, se estableció un gobierno solvente: "la administración del hombre de Estado es aquella dirección general que mantiene el orden de la sociedad", ella se relaciona con la forma de gobierno concreto que se quiere establecer, con su naturaleza y sus principios, es decir, con su política interior, clima, temperamento de su pueblo, productos, hábitos y maneras, sus artes, industria y comercio. Esta dirección fue establecida sólidamente por Carvalho, que ni el gobierno militar del duque de Braganza consiguió, por tratarse principalmente de un régimen militar y un régimen así no funciona porque, a decir del anónimo autor, el pueblo es de ciudadanos, no de soldados.

nuevo concepto de la riqueza, que la identificaba con la posesión de metales y por tanto el trabajo fue sustituido por la acumulación de oro y plata.

Portugal despertó con su liberación de España, mérito del duque de Braganza, quien hizo revivir el espíritu nacional y animó la vida de su país. Pero fue un fortalecimiento meramente militar y político, sin que su vigor llegara a la economía y que ésta se concibiera como cuestión de Estado. La consecuencia inmediata fue un deterioro económico mayor, porque la entronización de Felipe V en España hizo temer una alianza con Francia, en perjuicio de Portugal, y como respuesta se buscó una asociación con Inglaterra que resultó nefasta. Portugal tenía una raquítica industria de tejidos y una elevada producción vitivinícola como bases de su economía, que sus gobernantes no tuvieron escrúpulo en malbaratar en su tratado con los británicos, a los que se les concedió la exportación de telas y una sensible rebaja en la importación de vinos portugueses. La decadente economía local resbaló más rápido y más hacia abajo, acentuando el subdesarrollo del país.

Portugal, que había sido la maestra del comercio mundial dos siglos antes, demostró cuán poco conservaba de su sabiduría mercantil cediendo su economía a otro país, además de su soberanía. Pero mostraba también lo poco que sabía de política. La producción de Inglaterra inundó el mercado portugués, al tiempo que se desplomaba la agricultura y desaparecía cualquier vestigio de industria, toda vez que su marina, campeona del mundo años atrás, permanecía como espectadora ante las naves inglesas que movían el comercio de Portugal el cual llegaba directamente hasta las tiendas de Lisboa. Inglaterra se apoderó del mercado del Brasil y marginó a los comerciantes lusitanos. Todo el reino degeneró al mismo tiempo, la cesión de soberanía hacia el exterior repercutió en lo interno y pronto los señores se hicieron de más tierra a expensas de la Corona y muchas extensiones pasaron a manos del clero, principalmente a la Compañía de Jesús. La descomposición se extendió al Estado, donde la relajación y la indisciplina se apoderó de la administración pública, y se propagó en la educación y las artes manuales, no salvándose de la perversión ni la prestigiada Universidad de Coimbra. Dejaron de establecerse escuelas de primeras letras y colegios reales. En suma, un pueblo laborioso se había convertido en indolente.

Tal era la caótica y deprimente situación de Portugal cuando Sebastian José Carvalho, marqués del Pombal, asumió el poder. Su política de reforma rehizo las relaciones diplomáticas, olvidadas por una política exterior pasmada, tímida y retraída, y fortaleció a las finanzas públicas como instrumento de gobierno para fomentar la prosperidad económica y establecer la administración de la economía del reino. Rehabilitó a la agricultura, destruyendo viñedos y

rescatando su tierra para el cultivo de trigo con el fin de alimentar a la población. Disminuyó los días feriados e hizo trabajar más tiempo a la población activa de Portugal, donde sus hombres laboraban la tercera parte del año, en tanto que otros países lo hacían los 12 meses. Carvalho estableció las 20 manufacturas básicas de Portugal y consciente de las deficiencias gubernamentales que habían redituado en un decremento demográfico, dictó una enérgica política poblacional que incidió directamente en el crecido número de religiosos y soldados, cuyo monto era imposible sustentar por un país en las condiciones económicas de Portugal.²² Los cambios arribaron a las playas de las rémoras feudales, que se habían perpetuado por la institución de mayorazgo —la herencia única e íntegra en el primogénito, en perjuicio de los demás hijos—, que había tenido efectos funestos en la producción agrícola. Carvalho implantó una variedad de medidas, varias muy radicales, para reformar esta crítica situación. La magnitud de estos problemas muestra el alcance de la reforma emprendida. Al concluir su labor, una vez que la reacción lo depuso del poder, el marqués del Pombal había logrado una meta histórica trascendental: la modernización primordial de Portugal.

Una situación similar vivió Carlos III de España en su etapa anterior, como soberano de Nápoles y Sicilia con el título de Carlos VII, y donde la vida feudal permanencia igual a los tiempos del medioevo. Junto al poder de los estamentos, el pueblo llano había desenvuelto una indómita indisciplina que fácilmente se tornaba en motines y rebeliones. Este reino se encontraba en su más alto grado de ingobernabilidad, cuando Carlos fue entronizado.

Además de sus indudables dotes políticas, Carlos tuvo aquí un magnífico laboratorio gubernamental en pequeña escala para formarse como estadista. Sólo contaba con el apoyo de una fracción de la burguesía y un ejército de mercenarios, pero con ellos pudo imprimir rapidez y consistencia a una profunda reforma del estado de cosas. Su estrategia consistió en un programa de transformación meditado, prudente y gradual, un modelo de transformación fundado en una serie de políticas gubernamentales calculadas, que no produjeron resistencia de los estamentos.²³

Una muestra de su exitosa estrategia de modernización de la constitución estamental vigente, fue, dentro de su proyecto de for-

²² En Portugal habían 800 conventos que agrupaban al 90% de la población, es decir, la sustraían del mandato del Estado, y existía un religioso por cada ocho habitantes. Los sacerdotes estaban como “muertos para el estado civil; y no sólo no vivían para la República, sino que la República estaba obligada a mantenerlos”, precisa el anónimo autor, *Ibid.*, pág. 328.

²³ Vicente Rodríguez Casado, *La política y los políticos en el reinado de Carlos III*, Madrid, Ediciones Rialp, 1962, págs. 47-57.

mación de un Estado moderno, la supresión de los poderes judiciales locales todavía en manos de los señores feudales, que dio inicio con la pragmática de 1738 y que, habiendo inspirado cierta resistencia señorial, fue suspendida temporalmente y nuevamente implantada con todo vigor en 1744. Esta experiencia victoriosa le animó a suprimir la servidumbre, lo que logró positivamente, continuando esta política con la abolición de las huestes feudales existentes y la prohibición de establecer nuevos feudos. Para consolidar la pragmática de 1738 instituyó tribunales judiciales y poco después canceló el tormento como medio de confesión y los duelos para dirimir controversias caballerescas. Para 1753 el código carolino había arreglado toda la materia judicial.

Los cambios también se introdujeron en la administración pública, la cual se abrió al ingreso de la burguesía. Carlos unificó la moneda y estableció el Supremo Magistrado de Comercio para el diseño de proyectos de desarrollo económico y en especial para fomentar un casi inexistente tráfico mercantil en lo interno y con el exterior. Alentó el comercio libre de cereales y estableció fábricas de vidrio, cristal, jabón y tabaco, destacando la real fábrica de porcelana. Como corolario de sus cambios económicos, Carlos fundó el Banco de Nápoles.

La poderosa Iglesia católica no permaneció ajena a la reforma y en 1741 el rey negoció un beneficioso concordato que le permitió hacer tributar al clero, incluidos a sus bienes laicos, y redujo el derecho de asilo para infracciones legales de poca monta, cuando antaño comprendía no solamente a los templos, sino también a las casas que tenían muros comunes con ellos. Estas medidas fructificaron positivamente en la formación de las bases del Estado en Nápoles y Sicilia, y para Carlos en una experiencia inmensamente rica que bien supo aprovechar en España.

No obstante, las dos reformas no calaron hondo en la vida local, donde persistía el poder señorial, aunque menguado, pero suficientemente poderoso para obstruir la modernización de Portugal y Nápoles. Pero, dentro del absolutismo tardío que representó el despotismo ilustrado, la afectación de la propiedad señorial fue siempre limitada porque la organización estamental era un elemento del régimen, aunque degradado. La única reforma que intentó liquidar totalmente el poder local de los feudatarios fue la proyectada por Roberto Jacobo Turgot, contralor general de Finanzas de Francia bajo el joven Luis XVI.²⁴

Turgot fungió por más de 10 años como intendente, cargo formado por el Estado de policía en Francia como un instrumento de transformación y que había contribuido a la centralización adminis-

²⁴ Eduardo García de Enterría, *Revolución Francesa y administración contemporánea*, Madrid, Taurus, 1981, págs. 71-105

trativa. En el desempeño del cargo, Turgot tuvo un contacto muy estrecho con la vida local y esta experiencia fue fundamental para el diseño de su proyecto de reforma, el cual, precisamente, se basaba en la transformación municipal por vía de la supresión total del feudalismo y la reivindicación de un municipio revivido, pero profundamente transformado. Visualizaba al Estado absolutista en Francia dentro de un esquema en pleno agotamiento de sus fuerzas interiores y, en su seno, a una vida local asfixiada y agonizante, atrapada en los tentáculos de la centralización y el burocratismo.

El absolutismo podía ser vigorizado si se reformaba, es decir, si transformaba a su régimen interior provocando la emergencia de fuerzas situadas fuera de sí mismo: en las comunidades. Esta era la tesis fundamental de Turgot, según la "Memoria" municipal remitida a Luis XVI. Explicaba al rey que Francia carecía de una constitución, pues sus súbditos no tenían espíritu nacional y sus partes se hallaban inconexas, cada cual mirando por sus intereses. Todo impulso activo provenía de la Corona, que decía cuándo hacer el bien, cuándo respetar los derechos ajenos y cuándo ejercer los propios.²⁵ La causa de escisión de la sociedad francesa, era sus fundamentos feudales, radicados en la vida local, y que disociaban el espíritu nacional de Francia.

La reforma del Estado francés era posible con la revitalización de las localidades y la supresión de la feudalidad, pero el Estado mismo debía replegarse para hacer brotar aquella vitalidad. Los nuevos municipios dejarían de seguir el patrón medieval y se convertirían en el centro del espíritu público y colectivo, pero no sólo asumirían un papel político, sino administrativo, porque ejecutarían labores de servicio público tales como las obras públicas y la asistencia a menesterosos. Lo importante era que tendrían nueva vida y formarían asambleas municipales, hasta llegar a la Gran Municipalidad de Reino que las representaría como totalidad y de manera distinta a la representación corporativa de los estamentos.

Luis XVI observó aquí un parangón del parlamento británico y desechó la idea, pues decía que significaría tener estados generales permanentes. El rechazo de la "Memoria" por el rey fue el preludio de la caída de Turgot, pero su proyecto, más que morir, dormitó en las oficinas de la administración pública y fue retomado por sus sucesores —Necker, Colenne y Brienne— cuando posteriormente se restablecieron las municipalidades bajo la inspiración de las ideas

²⁵ Turgot preparó su "Memoria sobre las municipalidades" en 1775, meses después de haber asumido el cargo de contralor general de Finanzas, que entonces fungía como primer ministro. Se había desempeñado como intendente de Limoges de 1761 a 1774, donde, como advertimos, conoció muy de cerca los problemas locales. Esta parte de la exposición de Turgot llamó la atención de Tocqueville, quien la reprodujo en su obra *El antiguo régimen y la revolución*. Madrid, Ediciones Guadarrama, 1969, pág. 149.

del antiguo intendente de Limoges. La Revolución llegó cuando esta implantación no había dado todavía sus frutos y con respecto al feudalismo, se encargó de suprimirlo del todo, pero su gobierno ya no era el antiguo régimen, sino una república democrática conducida por la burguesía.

CAPÍTULO III

LA TRANSFORMACIÓN BORBÓNICA EN ESPAÑA: ALBORES DE LA SOCIEDAD MODERNA	61
1. El despotismo ilustrado: alcance de las reformas borbónicas	61
2. La modernización del Estado: los fundamentos de la administración pública	69

CAPÍTULO III

LA TRANSFORMACIÓN BORBÓNICA EN ESPAÑA: ALBORES DE LA SOCIEDAD MODERNA

1. El despotismo ilustrado: alcance de las reformas borbónicas

La modernización implantada por los borbones en el siglo XVIII, fue estimulada directa y positivamente por el grado de decadencia extrema de España durante la centuria precedente. En 1677 el fantasma del colapso del imperio era una sombra persistente: en esta época los grandes señores del reino se posesionaron del Estado apoyados en el ejército aragonés, conducido por don Juan de Austria, su candidato a la Regencia durante el régimen pasmado de Carlos II, El Hechizado. Bajo este soberano la economía declinó a su nivel más bajo: muchas industrias cerraron, la moneda fue devaluada, los alimentos escasearon y por doquier surgieron movimientos populares. Al mismo tiempo ocurrió la más grande depresión demográfica de la península; de 8.5 millones de habitantes, la población disminuyó a siete. Durante el reinado de Carlos II, espectro de un soberano efectivo, el imperio hispánico se convirtió en la más codiciada presa de los modernos estados que habían surgido en Europa. España perdió sus dominios en Flandes e Italia durante la guerra de sucesión, pero la nueva dinastía borbónica heredó intactos los dominios ultramarinos.¹

La amputación de los territorios europeos restó peso muerto al imperio, que perdió su carácter universal, pero adquirió la posibilidad de la adecuación territorial de la península como fundamento de la organización de un nuevo orden político, para franquear el tránsito a la formación del Estado moderno. La unidad nacional fue por fin viable merced a la supresión de la autonomía foral de Aragón y Cataluña, derrotadas junto con el aspirante Habsburgo a la Corona, introduciéndose la centralización administrativa. Las relaciones de producción fueron trastocadas por el sometimiento de los magnates, en su mayoría proclives al candidato austriaco. Conservado su vasto espacio indiano,

¹ Perry Anderson, *El Estado absolutista*, México, Siglo XXI Editores, 1980, Anderson califica acertadamente de "reino paralítico" al gobierno de Carlos II, págs. 78-80.

la Casa de Borbón se esforzó por reorganizar a los virreinos americanos e integrarlos al nuevo orden político bajo el concepto de un Estado competente, dotado de una Real Hacienda rentable.

La transformación consistió, brevemente, en la liquidación del imperio universal y la formación del Estado moderno.² La modernización, plenamente implantada en el Estado español, incidió también en la sociedad estamental, aunque su efecto por medio de la racionalización administrativa no caló tan hondo en la vida municipal. La aristocracia heredada por la sociedad estamental siguió apoderada de las municipalidades, como centro de resistencia a la modernización.

La modernización borbónica cumplió un papel decisivo que consistió en hacer avanzar a España y sus dominios pasos históricamente trascendentales, dentro del nuevo orden que había impuesto la economía capitalista. La reforma implantada por la Casa de Borbón es una de las transformaciones más exitosas emprendidas por el despotismo ilustrado, por vía de la acción del Estado. Fue, como ha sido calificada adecuadamente, "una revolución desde arriba" impulsada por una generación de reformadores dotados de una gran conciencia de los tiempos que vivían y que, como enemigos de la sociedad estamental, eran oponentes del clero católico. Su pensamiento se resumía en la teoría del regalismo y eran profesantes del concepto de Estado de bienestar, dentro del cual propugnaron por la felicidad de los súbditos, la reivindicación de los indígenas, la ampliación de la asistencia pública y la capacitación de los trabajadores.³

La reforma borbónica fue precedida, como lo hemos podido constatar, por un siglo de decadencia irrefrenada que contrastaba con las exitosas reformas propiciadas en Inglaterra, Francia y Holanda. Sin embargo, las sociedades decadentes toman de sí mismas los elementos de renovación y del seno de la sociedad en ocazo nacen las capacidades que le dan nueva fuerza. A este propósito contribuyeron también dos fuerzas externas que habían colaborado al progreso de Europa: la Ilustración y el absolutismo. Las grandes monarquías ilustradas del siglo XVIII eran de la misma factura: José II y María Teresa en Austria, Pedro El Grande en Rusia y Federico II en Prusia. El cambio de dinastía en España consistió, hondamente, en un cambio de proyecto de Estado, pues el acento se puso,

² Anderson consigna que "de hecho, este fue el siglo en el que, al final, emergió gradualmente una España unida, como opuesto a la semiuniversal monarquía española de los Habsburgo".

³ Eleazar Córdova-Bello declara que esta camada de reformadores engendrada por la Ilustración europea, incluye a hombres como Campomanes, Floridablanca y Jovellanos, y que en América destacaron Gálvez y el segundo conde de Revillagigedo. *Las reformas del despotismo ilustrado en América (Siglo XVIII hispanoamericano)*, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 1975, págs. 4-24.

como fundamento, en su actividad económica; también, en un replanteamiento en la reorganización de las bases sociales del Estado, extinguiéndose los cimientos estamentales, rémora medieval, además de dar cabida a nuevas relaciones políticas donde se incluyó a la burguesía. Las nuevas relaciones se habían mostrado muy exitosas en Holanda, Inglaterra y Francia, bajo gobernantes modernos como Witt, Cromwell y Colbert. Con base en la recomposición de las bases sociales del Estado, en estos países el absolutismo se nutrió de la libertad económica y hasta cierto grado de la política, desde un siglo antes, en contraste con España donde predominaba la clausura de libertades.

Cuando los Borbones ascendieron al trono, España estaba subdividida en autarquías, donde el comercio interior era obstruido por aduanas, en tanto que algunas de sus provincias comerciaban libremente con otros países, pero pagaban onerosos derechos comerciales por traficar con otros reinos hispánicos. La escisión territorial en 32 provincias coincidía con la pulverización de la vida comunal y cada localidad tenía estatutos municipales diversos y denominaciones disímolas. Los remanentes feudales se conservaban vigorosos, como en Alfara, donde el señor feudal ejercía la administración de la justicia civil y el rey la criminal, en tanto que los reinos aragoneses estaban separados dentro del imperio por formidables fueros locales. Los Borbones suprimieron todos estos particularismos heredados por el feudalismo y al finalizar el siglo XVIII el mosaico heteróclito territorial heredado por los Austria fue transformado radicalmente en 11 capitanías generales.⁴

Sin embargo, todas estas transformaciones nunca derivaron en una ampliación de libertades políticas. Inclusive los Borbones hispánicos suprimieron las pocas que habían heredado los Habsburgo y su reinado se distinguió, entre los absolutismos del siglo XVIII, como uno de los más centralizados y autoritarios a pesar de profesar el gran aforismo del despotismo ilustrado: que la riqueza estatal se nutre del progreso material, moral e intelectual de los individuos. El absolutismo borbónico se fraguó como la mezcla de la exaltación del individuo y la glorificación de la nación, como una agregación de individuos que son conducidos por el Estado cuya actividad se caracterizó por la centralización, el regalismo y la profusión legislativa. El acento fue puesto en la

⁴ Córdova-Bello apunta que el territorio fue gobernado principalmente por los intendentes, establecidos por Fernando VI en 1747, a imagen de la vecina Francia, suprimiéndose los privilegios políticos locales de la aristocracia. Para dar acceso a la burguesía y eliminar la propiedad de los cargos municipales, Carlos III estableció diputaciones en común y a los síndicos personeros, elegidos popularmente. Finalmente, los corregidores se convirtieron en oficiales del rey.

actividad administrativa, que impulsó a la economía y abrió el camino al bienestar social, amplió el horizonte cultural y la religión fue revalorada con contenidos utilitarios.

Estos cambios en la misión y la organización del Estado, hicieron contrastar a los soberanos de la Casa de Borbón, de aquella otra de los Austria. Una concepción diversa del Estado fue introducida por soberanos que se autodefinían como servidores del pueblo, pues la Ilustración había implantado el criterio de racionalización del ejercicio del poder.⁵ Bajo su autoridad laboran estadistas no menos ilustrados, cuyas actividades fluían enmarcadas en códigos político-administrativos impregnados de la sabiduría gubernamental de su tiempo. Junto a los hombres de Estado emergieron los "políticos", los neoconsejeros de príncipes, los especialistas del derecho público y los tratadistas de policía, que fungieron como agentes de renovación del Estado.⁶

La Ilustración allana el camino del acceso de la burguesía a los cargos de la administración pública, disminuyendo la presencia de la aristocracia, que con la extrañación de la Compañía de Jesús había perdido influencia política, porque en sus escuelas se educaba a sus hijos. En las instituciones de instrucción pública la relación entre la inteligencia y el poder fue tomada como base y fundamento, impidiéndose el paso a una aristocracia cuya formación ya no coincidía con las nuevas tareas del Estado. Aunque adscrito a la dirección de los jesuitas, el Real Seminario formado por Felipe V era un paralelo de la Academia Diplomática instituida en París por el ministro Torcy. La nobleza fue circunscrita a las armas y las letras.⁷

⁵ Este tipo de estadista es encarnado por el conde Floridablanca, secretario de Estado de Carlos III, autor del gran decálogo gubernativo del despotismo ilustrado hispánico: la Instrucción reservada de 1787, de la que trataremos en su lugar. Juan Beneyto, *Historia de la administración española e hispanoamericana*, Madrid, Aguilar, 1958, págs. 441-504.

⁶ Los tres últimos personajes son estudiados por Mariano Baena del Alcázar en un didáctico y ameno libro: *Los estudios sobre administración en la España del siglo XVIII*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1968. Destaca su examen de López de Olivier y su obra *Verdadera idea de un príncipe*, así como de los juristas Olmeda y Dou y Bassols. Trata también de Foronda y Valeriola, especialistas de la policía. Don Mariano, como también Beneyto, resaltan la importancia de la traducción de la obra principal de Juan Enrique von Justi, *Elementos generales de policía*, en 1784. Justi, el más eminente cameralista, fue el máximo profeta de la ciencia de la policía, una formidable disciplina y tecnología cuyo signo era la expansión de las fuerzas interiores del Estado y el incremento máximo de su poder. Ver, del autor de esta investigación, *Las ciencias de la administración del Estado absolutista*, México, Fontamara, 1986. En ella se hace una amplia semblanza de la obra de Von Justi. No está demás comentar que Valeriola había traducido —y plagiado— las partes más importantes del *Tratado de la policía* del francés Nicolás Delamare, preparada desde principios del siglo XVIII.

⁷ En 1770 Arriquirar propuso la creación de un Seminario Político, "donde se

La monarquía absolutista establecida por los Borbones imprimió un elevado significado de estatidad a las actividades de gobierno, dando pie a la noción del derecho público. En los proyectos borbónicos la función de la administración pública fue superior, porque dentro de su plan de sustitución de los estamentos como concesionarios del gobierno, aquella iba a ocupar un papel primordial.⁸ La actividad del Estado cambió de protagonistas administrativos, en la medida en que la nueva dinastía transfirió las tareas fundamentales de los consejos, a las secretarías de Estado. La ampliación de la actividad del Estado no se detuvo ni en las inmunidades de la Iglesia, una de las instituciones victimadas por el regalismo Borbónico y su teoría de la concesión inmemorial por merced real.

La constitución estatamental heredada por el imperio universal de los Austria fue desmantelada por Felipe V, comenzándose por la supresión de los fueros territoriales de Aragón, Cataluña, Valencia y Mallorca aboliéndose el vetusto privilegio que eximía a estos reinos de participar en las cargas tributarias y militares de España, con la excepción de otros fueros cuya subsistencia impidió una igualación de la administración de justicia, tales como los de artillería, de ingenieros, de milicias provinciales, de marina, de extranjeros, de hacienda y del clero. Hasta en la Casa Real persistieron los fueros, ejercidos por los alcaldes de palacio y los jefes de servidumbre, e incluso Carlos III creó el fuero de postas y correos. Por lo general, sobrevivió una enquistada jerarquía de dignidades, como en la época feudal. Esta mixtura constitucional fija los alcances de las reformas borbónicas y la capacidad de resistencia de los poderes estamentales ante el progreso de la modernización.

La vigorosa transformación bajo el impulso de los tres primeros soberanos de la Casa de Borbón, enfrentó el desafío de la sociedad más tradicional y en la cual los resabios feudales eran de los más fuertes de Europa. Se habían enquistado como base social del imperio universal, que no requirió suprimirlos y los pudo asimilar sin problemas. Pero para el moderno Estado configurado por los sucesores de los Habsburgo, la condición de viabilidad política consistía en su eliminación. La tarea quedó inconclusa, pero muy adelantada. Y una de las armas más poderosas usadas contra la sociedad

vayan educando metódicamente jóvenes elegidos en el reino para las carreras de empleos del Estado⁷.

⁸ Fernando Cos-Gayón, un historiador hispánico de la administración pública, escribió en 1851 que a partir del régimen de los Borbones "todo iba entrando bajo la esfera de acción del poder público, desde las cosas más pequeñas, hasta las más importantes". *Historia de la administración pública en España*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1976, Edición facsímil, págs. 188-194.

corporativa fue la cultura, bajo la égida de las ideas de la Ilustración. Mediante las instituciones educativas y artísticas la vida de la sociedad se permeó a elementos emergentes y de ellos el Estado reclutó a la nueva burocracia. Felipe V creó a la Real Academia Española en 1714, la de Historia en 1748 y la Biblioteca de Madrid en 1716. Fernando VI instituyó a la Real Academia de las Tres Nobles Artes en 1757 y Carlos III a la Sociedad Económica de Madrid en 1775 y la Academia Práctica de Leyes y Derecho Público en 1761. Reorganizó al Colegio Imperial de Madrid, que convirtió en los Reales Estudios de San Ildefonso en 1770, y sustituyó a los religiosos con profesores laicos.⁹

Tal como puede observarse, la fuente de las transformaciones en el siglo XVIII se encuentra en la entronización de la nueva dinastía cuyos proyectos impregnaron toda la vida de la sociedad de entonces. La reforma, fuertemente involucrada en una estrategia económica, fue iniciada con la metamorfosis del Estado, de su administración y de sus finanzas. La revolución de las relaciones de producción se llevó a cabo alterando directamente las relaciones mercantiles, incidiendo los cambios directamente en el comercio, la marina, los transportes, los caminos, el crédito, la banca, así como en la política fiscal relacionada con las aduanas, aranceles y permisos. Esta revolución desde arriba, como todas las de su tiempo, se encaminó a desarrollar las fuerzas productivas y establecer nuevas relaciones de producción: en suma, a favorecer el desenvolvimiento de la economía capitalista.¹⁰

La reforma se orientó también a estimular el consumo y reproducir las relaciones comerciales en el interior del reino y entre sus partes, y con toda Europa. La ampliación del comercio favoreció la industrialización y mejoró la agricultura, sobre todo a partir de la domesticación del poderoso gremio ganadero de La Mesta. Sin embargo, no fue una transformación acaudillada por la burguesía, aunque fuera su principal usufructuaria, sino por miembros ilustrados de la aristocracia. No fue un proyecto de clase, sino un

⁹ “Desde Felipe V la administración pública tomó mayor extensión, se ocupó de ramas a que no había alcanzado su acción anteriormente, así como en otras se retiró su intervención, y permitió la libertad individual”. Esta frase de Cos-Gayon representa justamente el significado de las reformas ejecutadas por los Borbones, a partir del gobierno del primero de sus soberanos, *Ibid.*, pág. 193.

¹⁰ Según Vicente Rodríguez Casado el siglo XVIII hispánico está caracterizado por tres sucesos significativos: el ingreso de la burguesía a la vida hispánica sobre todo en el sentido de adquirir un papel protagónico más amplio; el peso de la Ilustración como degradante del poderío estamental y la preponderancia del catolicismo a pesar del triunfante regalismo borbónico. Aquí se encuentra —según anota Vicente Rodríguez Casado— el fundamento de los cambios en España durante el régimen de los tres primeros borbones. (9) *La política y los políticos en el reinado de Carlos III*, Madrid, Ediciones Rialp, 1962, págs. 15-28.

programa estatal de reestructuración de la división de clases, en la cual los estamentos fueron atacados como rémoras del pasado y como obstáculos de la renovación económica.

La política de reforma borbónica fue una estrategia continua de cambios trascendentes y profundos, previstos a corto y mediano plazo, pero con repercusiones esperadas a largo plazo. La reforma es incomprensible fuera del contexto de los conflictos sociales, principalmente entre la aristocracia y la burguesía, como antaño ocurrió en la revolución inglesa y después la francesa, pero con el elemento distintivo de ser una revolución dirigida por el Estado. En esta fase, el moderno Estado hispánico cumplió la función que antaño habían desempeñado otros estados, la de actualizar la acumulación originaria del capital y ampliarla al tenor de su tiempo. No obstante, la decadente aristocracia española inhabilitada por el ocaso del imperio desde el barroco del siglo XVII, no fue rival de peso para los reformistas sino hasta la asunción de los reyes conservadores Carlos IV y Fernando VII, y sus políticas contrarrevolucionarias.

Bajo la pugna de clases —o más bien entre un estamento decadente y una clase que aún no tenía conciencia de tal—, el proyecto de cambio se va abriendo paso gradualmente, a pesar del bache sufrido en 1766, cuando las medidas reformistas de Esquilache fueron interrumpidas por el motín derivado de una conjura de las fuerzas conservadoras: la aristocracia y el clero. Carlos III rigió con energía, pero con prudencia. Fue un monarca sin privados o validos, sino con ministros responsables y brillantes que no ensombrecieron sus dotes de gobernante capaz de delegar el mando, pero no la soberanía. En Italia triunfó sobre los estamentos, como lo haría también en España. Sapiente de política atrajo colaboradores ilustrados, pero pragmáticos, del estilo del conde de Ensenada, ministro de su hermano. Con Ensenada surge una camada de secretarios de Estado hechos en una política realista y sabia, juiciosos y capaces para instrumentar programas diseñados con precisión y prudencia. La aristocracia ilustrada que encabezó a la burguesía hispánica dotó de buenos organizadores al gobierno y transformó exitosamente a la administración pública.

Como lo habían denunciado los arbitristas un siglo antes y en su día los políticos, Ensenada había encontrado buena parte de los males de su país en el abandono sufrido por la Real Hacienda. Pero, contrastando con los arbitristas, los secretarios de Estado se empeñaron en incrementar y diversificar las fuentes impositivas, y fundar nuevas bases de riqueza tributable en la industria y la agricultura, que fueron ampliamente fomentadas. Desterrado por Fernando, Carlos III reivindicó a Ensenada como consejero. Su participación en la conjura contra Esquilache lo margina de la política.

La caída de Esquilache allana el paso de su paisano Grimaldi como cabeza de gobierno, a la vez que lo libera de su influencia. Sin embargo, es la asunción de Floridablanca a la Secretaría de Estado la que marca el principio de las grandes reformas.

La política en aquellos días se ceñía a pequenísimos grupos y no se ampliaba a la vida del pueblo como actor del drama, pero la reforma borbónica comienza a incubar el germen de la opinión pública. La política se practicaba en la corte y no iba más allá de Madrid, salvo Barcelona, Sevilla, Cádiz, Valencia, Zaragoza y el País Vasco. La sátira, arma de lucha política muy usual, tampoco incide en el hombre común. Los funcionarios ilustrados sacaron provecho del motín contra Esquilache y supieron atraer al pueblo, principalmente Aranda, quien inauguró la política populista seguida por varios de sus colaboradores. Pero la política populista de los reformadores no considera al hombre común como actor político, pues pretende educarlos para evitar excesos.¹¹

Únicamente los conservadores aspiraban a mantener la política dentro de los salones y los domicilios de la nobleza. El palacio real seguía siendo el escenario fundamental de la vida política y las camarillas hallan ahí su hogar idóneo donde cabildear. Los nobles, que no pudieron minar la política reformista de Carlos III, lograron cercar al futuro Carlos IV y el rey tuvo que prevenir a su hijo mediante una misiva contra quienes quieren sembrar la discordia.¹² Pero el avance de la reacción había sido frenado tras la caída de Esquilache y con la expulsión de la Compañía de Jesús se les dio una lección cuyo mensaje fue entendido. A partir de entonces las reformas borbónicas estuvieron envueltas en la polémica de dos facciones de estadistas ilustrados: los aragoneses y los golillas. La cabeza de aquéllos era Aranda, de los segundos sus antiguos colaboradores: Campomanes y Floridablanca. La enemistad de Aranda y Floridablanca, que ocuparon sucesivamente la cartera de la Secretaría de Estado, fue extraordinariamente exacerbada. Pero ambos representaron a los estadistas forjados bajo la Ilustración y que contrastaban radicalmente de los siniestros privados que les antecedieron y principalmente con Godoy, que los reemplazó y persiguió, junto a varios de los colaboradores de Carlos III.

¹¹ El conde de Aranda es quien inició prácticas políticas destinadas a atraer al pueblo. Fomentaba las representaciones teatrales dramáticas populares, asistía a las corridas de toros y viajaba en carroza con cortinas abiertas, e inclusive con frecuencia lo hacía a pie. Rodríguez Casado, *op.cit.*, págs. 204-206.

¹² La tenebrosa política de los conservadores, que atrapó a Carlos IV cuando era príncipe de Asturias, debió de ser ciertamente influyente al grado que estimuló una rápida respuesta de Carlos III por medio de una lúcida y paternal carta como advertencia de los funestos alcances de una división entre el rey y su sucesor. La misiva puede ser leída en la obra de Rodríguez Casado, págs. 209-214.

Los golillas constituían la crema y nata de la camada de reformadores carlistas. Destacaron principalmente los mencionados Campomanes y Floridablanca, además de Gálvez. Como sus rivales los aragoneses, los golillas —así llamados por usar la gola o cuello— formaban aquél tipo de grupo fuerte pero flexible que, no siendo todavía un partido, sirvió para propósitos políticos. Como otras instituciones similares, como los clanes formados alrededor del condotiero o un club de asamblea revolucionaria, era un grupo cuyo objetivo era la toma y la conservación del poder.¹³ Estaban a su vez subdivididos bajo el liderazgo de una personalidad sobresaliente. Dentro del grupo, Campomanes fue un erudito trabajador intelectual, un ideólogo profesor del regalismo, pero con amplia visión pragmática de los acontecimientos de su tiempo. Su mancuerna era Floridablanca, el estadista más hábil de la época carolina y suya era la Instrucción reservada, signada el rey, que sirvió de programa de gobierno al despotismo ilustrado en España. Buena parte del desarrollo material e intelectual de su país fue producto de su tenaz y competente trabajo a la cabeza del gobierno. Durante su período como secretario de Estado (1777-1792), Carlos III y Carlos IV hicieron las más grandes y profundas reformas, y el primero ahondó en la modernización de la Nueva España bajo la política indiana de Gálvez. Este último no destacó aún más debido a su prematuro fallecimiento, pero su labor dejó huella patente de sus capacidades: su encargo de visitador general de la Nueva España produjo como saldo las bases de la administración pública del futuro México independiente. Como secretario de Indias extendió el sistema de intendencias, estableció el Virreinato del Río de la Plata, instituyó la Comandancia General de la Provincias Internas y decretó la libertad de comercio.¹⁴

2. La modernización del Estado: los fundamentos de la administración pública

Como transformación bajo la égida del Estado, la reforma de la economía, la política, la sociedad y la cultura, fue estimulada por la modernización estatal y este proceso fue continuo y sostenido

¹³ Maurice Duverger llama la atención sobre la formación histórica de los partidos. Declara que antes de 1850 no existían partidos, sino tendencias de opinión, clubes populares, asociaciones de pensamiento y grupos parlamentarios. El paso al sistema de partidos requirió de condiciones históricas precisas: el desarrollo de la democracia con la extensión del sufragio popular y los poderes parlamentarios. *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1965, págs. 15-16.

¹⁴ El carácter obstinado y tenaz de que dio muestra, no exento de ductibilidad cuando la ocasión lo requería, le hizo adquirir gran prestigio en la propia corte española, según ha dicho Rodríguez Casado de José de Gálvez, *op.cit.*, pág. 248. Tal

junto con la metamorfosis de la sociedad española e indiana. El signo de la reforma se fundó, básicamente, en la edificación del Estado en sí, es decir, en la mutación de una organización de dominación bajo la forma de un imperio universal, en un Estado moderno propiamente hablando. Consistió en la modernización de las relaciones de dominio misma que deshilaron gradualmente la trama estamental, enhebrando nuevos vínculos de índole diversa. Este proceso intentó poner al día una organización de dominación que se había quedado rezagada, en comparación con los modernos estados europeos que imperaban en la escena mundial. Al mismo tiempo fue la adopción de un sentido más administrativo del Estado, pero bajo una categoría de administración pública que no tenía ninguna relación con la administración estamental y que se había forjado bajo las prácticas y las nociones de la Policía.¹⁵

La reforma de la administración pública surtió efecto en su organización, sus funciones y sus procedimientos, transformándose en una actividad ágil y versátil. Los cambios incidieron en la burocracia, los consejos, la administración territorial, la justicia y la Real Hacienda. La transformación engendró a un nuevo órgano, el Consejo del Gabinete, creado por Felipe V al tenor de los progresos de su tiempo.¹⁶ Carlos III, por su parte, creó posteriormente a la Junta de Estado, que fungía como consejo de ministros, pues en su seno se deliberaban los asuntos antes de ponerse en ejecución. Nació debido al ingenio de Floridablanca, quien la puso en movimiento en julio de 1787 para coordinar el funcionamiento de las secretarías de Estado, que se habían desprendido de la antigua Secretaría del Despacho Universal.

Una de las transformaciones más significativas fue la reforma del servicio público, que produjo la supresión de los validos, jefes informales de la administración, y su reemplazo por funcionarios políticamente responsables, formalmente. Para fortalecer esta tendencia, una ola de pensadores y funcionarios en activo polemizaron

era el carácter requerido para enfrentar los intereses estamentales prevalecientes en la Nueva España y tal era el temple necesario para remover los grandes obstáculos a los que se enfrentó.

¹⁵ En una nutrida obra relativa a *Los secretarios de Estado y del despacho* (Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1976, 4 vols.), José Antonio Escudero ha destacado a la institución del Estado administrativo en España: "con el reformismo del siglo XVIII se abre el camino, como tema central de consideración gubernamental, lo propiamente administrativo". vol. 1, pág. 287.

¹⁶ Juan Beneyto observa en el Consejo del Gabinete un símil de las cámaras alemanas: "el Consejo del Gabinete es una creación de Felipe V. El Real Decreto de 30 de noviembre de 1714 conecta el Gabinete con los propios departamentos centrales, repartiendo las tareas de acuerdo con las ideas cameralistas, que ponen esta clasificación por ramos". Refiriéndose a las reformas en general, añade que "el Estado absoluto, ilustrado, benéfico, policial y providente se proyectaba sobre cualquier territorio". *Historia de la administración española e hispanoamericana*, págs. 460-462.

en favor de los secretarios de Estado como hombres políticos, que se abrieron paso entre los decadentes consejos heredados por los Austria.¹⁷

Felipe V creó las plazas de mandos medios de la administración pública, dándoles un carácter inamovible para defender a los empleados de la arbitrariedad de los secretarios, pero los hizo destituibles al incurrir en deficiencias, deméritos o delitos. Formó el escalafón funcional y la planta de empleados. Pero la edad de oro de la burocracia fue la época de Carlos III, cuando el servidor público alcanzó un merecido reconocimiento social. El sistema polisindical comenzó a ser desmantelado en su totalidad: en 1707 fue suprimido el Consejo de Aragón, dándose un paso significativo para la unificación de España. Por su parte, Cerdeña y Mallorca se situaron en la jurisdicción del Consejo de Italia, en tanto que el Consejo de Castilla se convirtió en el centro de la política y la administración del Estado, y fue reformado al efecto dividiéndose en cámara, consejo y sala de alcaldes. Finalmente, proliferaron las juntas de carácter económico para el fomento material del reino, entre las cuales la Junta de Comercio es su mejor ejemplo.

Las grandes reformas territoriales, indispensables para la modernización del viejo imperio universal, fueron obra inmediata de Felipe V, que suprimió los particularismos de los diversos reinos heredados por la antigua dinastía y llegó hasta la vida local. Carlos III fue al fondo y formó diputaciones en común para debilitar a los señoríos territoriales. Dentro del ámbito de la justicia, un significativo paso de modernización fue su apartamiento con respecto a los ramos de la administración. Pero fue aquí donde las reformas fueron menos hondas y significativas, pues se conservaron y aún multiplicaron fueros judiciales, beneficiándose a los enemigos de la modernización: el clero y los estamentos.

Entre los cambios más significativos destaca la irrupción generalizada de las secretarías de Estado y del Despacho, herederas de

¹⁷ José del Campillo y Cosío, en una de sus memorias inéditas, disertó sobre estos personajes. Decía que "más quiero un político a mi lado que cuarenta juristas. Éstos me podrán dar muchas voces y exponer infinitas razones, pero aquel puede realmente convencerlos con una razón[...]" El político es un "hombre especializado, competente, técnico". *Inspección de las seis secretarías de Estado* (MS fechado en 1739). Hay un nutrido grupo de tratadistas del tema: Antonio de Prado Rozas, *Reglas para oficiales de secretarías*, 1755 (Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.); Juan José Rael de Aguilar, *Discurso moral y político en que previenen las partes más principales y nobles atributos que han de concurrir en un sujeto, para que sea digno del relevante título de secretario*, Sevilla, 1708, D.P. de M. y J. *La ciencia vindicada contra los plumistas y definición de las secretarías del Despacho Universal*, Madrid, 1747; Anónimo, *El secretario de Estado y del Despacho*, sin lugar y fecha, *Propuesta anónima de un Consejo real y secretarios de Estado*, sin lugar y fecha. Los cuatro últimos títulos son manuscritos que fueron publicados por Escudero, *op. cit.* t. IV, págs. 1138-1156, 1167-1180, 1188-1275 y 1275-1283.

la única secretaría de Despacho Universal legada por los Habsburgo. En 1705 se produjo una bipartición que separó las materias de Guerra, Hacienda y otros ramos. Más progresiva aún fue la distribución de competencias de 1714, junto con el Consejo del Gabinete, que dividió los ramos de la siguiente manera: Estado; Guerra; Asuntos Eclesiásticos y Justicia; Hacienda, e Indias y Marina. Fugazmente existió el cargo de veedor general, que ocupó el Orry —funcionario francés enviado por Luis XIV para auxiliar a su nieto, Felipe V—, apoyado por un intendente universal. El eclipse del sistema polisinodal no fue la causa de la irrupción de las secretarías de Estado, sino su consecuencia, pues ante él los Borbones invocaron razones de rapidez y flexibilidad, cualidades que el sistema no tenía. La política de reforma iba contra el tiempo, y tiempo era lo que consumían los consejos en sus largas y dilatadas sesiones.

El período culminante de la política reformista llegó con el acceso de Floridablanca a la secretaría de Estado, cuya labor comprendió más de una década y cubrió la etapa final del reinado de Carlos III y parte inicial del de Carlos IV. Pero su momento más prominente fue 1787, cuando la administración pública alcanzó su máximo desarrollo como promotora de una nueva sociedad, que es la época caracterizada por la formación de la Junta de Estado como la cabeza de gobierno. Para este tiempo el regalismo borbónico se ha impuesto a la Iglesia, y la política se encamina a la ampliación de las prerrogativas del Estado ante el clero.¹⁸ Se prosigue la desamortización de los bienes de la Iglesia y la concepción del clero como causante de impuestos.¹⁹

El reglamento de aquella junta constituye la mejor ventana para asomarnos a la situación que guardaba la modernización del Estado hispánico, luego de casi una centuria de formación. Inusualmente larga y nutrida, la Instrucción es el cúmulo de las experiencias de reforma consumada y un programa de las venideras. Pero, principalmente, es una pública declaración soberana de la misión del Estado, del alcance de sus poderes, del arsenal de sus fuerzas interiores, de la estrategia a seguir y de los programas de gobierno en

¹⁸ La biblia del regalismo borbónico era la obra de Campomanes, *Tratado de la regalía de amortización*, publicado en 1765 (edición facsimil, Madrid, Ediciones de la *Revista de Trabajo*, 1975. Estudio preliminar de Francisco Tomás y Valiente).

¹⁹ Como reglamento de la Junta de Estado, son expedidas a nombre del rey, un conjunto de disposiciones preparadas por el conde de Floridablanca que llevan por título "Instrucción reservada que la Junta de Estado, creada por mi decreto de este día, 8 de julio de 1787; debería observar en todos los puntos y ramos encargados a su conocimiento" (Madrid, Biblioteca de Autores españoles, 1952, vol. 59 págs. 213-272).

marcha. En su espíritu y letra se refleja el grado de modernidad alcanzada por las reformas, cuando no faltaba mucho para que la política contrarrevolucionaria de Carlos IV intentara revertir sus logros, sin mucho éxito.

Uno de los factores que empobrecieron las reformas fue, como lo hicimos saber, la conservación de los fueros judiciales y el mantenimiento de algunos privilegios señoriales. La vida local fue impactada por la modernización, de manera incompleta e insuficiente, de modo que los señorios y sus privilegios judiciales se mantuvieron como un enclave feudal en medio de los formidables cambios producidos por la modernización, en otras partes de la vida social. Sin embargo, la designación de los corregimientos y las alcaldías mayores había pasado, de sus antiguos propietarios, los señores de vasallos, a los consejos reales, en tanto que se limitó terminantemente el arrendamiento de los cargos de regidores y escribanos.

En contraste, en la administración del Estado la transformación fue muy sensible, pues la política de ingreso a los altos cargos públicos dejó de ser matizada por la cuna y la condición de clase. De manera diversa, como lo señaló Floridablanca, el Estado se impuso requisitos fundados en el mérito, la experiencia y la eficiencia probada, estableciéndose la conveniencia del ingreso de hombres políticos y experimentados en el arte de gobernar, con larga experiencia en los cargos de la administración peninsular e indiana y, tratándose de oficios ejercidos en América, especialmente con el conocimiento que da el gobierno inmediato de los pueblos.

Se permitió el acceso de nuevas clases sociales al servicio público, entre ellas la burguesía y la pequeña burguesía, dictándose que no se tendría presente que el nacimiento o la grandeza, la carrera militar u otra cualidad accidental de esta especie, debieran ser motivos para estas elecciones. De acuerdo con esta idea, un accidente relativo al nacimiento o la familia era desterrado ante la cualidad del mérito, sobre todo de los hombres más sabios, prudentes y activos, que tenían la preferencia en las nominaciones para integrar los consejos, asumir las secretarías de Estado y ocupar los cargos indianos. En efecto, Campomanes fue un ameritado fiscal del Consejo de Castilla; Floridablanca accedió a la secretaría de Estado por su eficiente carrera administrativa; Gálvez probó sobradamente con su exitosa Visita General en la Nueva España, el postrer acierto de su designación como secretario de Indias; y Revillagigedo fue el más brillante virrey de la Nueva España. Inclusive, José de Gálvez adquirió el título de marqués de Sonora como un reconocimiento a su labor, y la orden de Carlos III no tuvo más finalidad que reconocer el trabajo de sus colaboradores más ameritados.

En relación con la administración indiana, además de la experiencia en cargos de la administración local en España, se dispuso que todos los funcionarios peninsulares eran elegibles a cargos americanos sin derecho a rehusar. Era un nuevo concepto del funcionario como servidor del Estado, porque se juzgaba que ninguno que sirva al Estado puede substraerse a las cargas a él, ni disfrutar el derecho que tiene el mismo Estado de valerse de sus talentos y virtudes.²⁰

Además de los éxitos económicos de los reformistas, otros triunfos sobre la sociedad estamental tuvieron su base en las políticas asistencial y educativa. La asistencia pública se centró en el auxilio a los desvalidos —huérfanos, expósitos y enfermos— y el combate a la ociosidad, pero con base en la promoción de un concepto edificante de los oficios manuales, que de antiguo llevaban el estigma de la reprobación social y de ello se produjo el empobrecimiento de los hidalgos enfeudados, pero que al mismo tiempo estimuló a vasallos de otra condición social a fundar mayorazgos. En éstos se concentraba y amortizaba la propiedad, dejando a los hijos sucesivos sin capital ni herencia, y a la vez se alentaba el abandono de profesiones lucrativas y de utilidad social, pues quienes las ejercían deseaban aristocratizarse. De aquí el origen, de algún modo, de la ociosidad y aun de la delincuencia. La Casa de Borbón fomentó a las sociedades económicas para captar, entre otras personas, a hidalgos empobrecidos y hacerlos ejercer profesiones y oficios prácticos. Los mayorazgos dejaron de multiplicarse por disposición real y se limitaron a una dimensión tasada en una renta de 6 mil ducados. Los que no alcanzaron tales cifras fueron suprimidos. Con estas medidas, Carlos III se empeñó en conservar a la aristocracia como una clase de la nueva sociedad, pero bajo un concepto y una función distintas, esencialmente como proveedores de cuadros para las “armas y las letras”.

La educación y la cultura sirvieron para proveer de instrucción a otras clases sociales y extender el beneficio de las primeras letras a quienes, por orfandad o desidia de sus padres, no disfrutaban de ella. Como consecuencia, el Estado organizó escuelas primarias y se responsabilizó de la enseñanza de niños cuyos padres se habían desobligado. Se crearon diversas instituciones académicas, como la Academia de Ciencias, donde se impartían cátedras sobre física, química, historia natural y astronomía, entre otras asignaturas. Se hizo énfasis en la enseñanza del comercio, a través de escuelas especiales y de instituciones de particulares protegidas por el gobierno. Un aspecto novedosísimo fue el establecimiento de la educación popular para las artes y los oficios, cuyo proyecto era la

²⁰ Floridablanca, *op.cit.*, pág. 227.

capacitación para el trabajo y la dotación de medios de vida para una amplia capa de la población.²¹

España había alcanzado la modernidad estatal y el Estado nuevamente la preeminencia. Durante los tres primeros Borbones la Nueva España acrecentó su territorio, pues bajo el patrocinio del Fondo Piadoso de Californias las fronteras septentrionales se extendieron hacia los linderos americanos de Rusia, en tanto que Gálvez organizaba a la Comandancia General de las Provincias Internas. Se adquirió la Luisiana y se afianzaron las Floridas. Carlos III definió la estrategia de formar en Luisiana una barrera demográfica a la expansión británica y prevenir cualquier usurpación del territorio novohispano. Como precaución se impidió la libre navegación por el río Misisipí y el acceso al Golfo de México. El conde de Aranda, cuya activa participación diplomática en las negociaciones de independencia estadounidense fue importante, preparó una memoria donde sugirió a Carlos III la cesión de los dominios americanos a miembros de la casa real, notable previsión del funesto futuro que esperaba a nuestro país y que infortunadamente se cumplió.²²

En 1792, cuando la contrarreforma auspiciada por Carlos IV se apoderó del mando en España, la decadencia volvió a asomar. Este fue el año de la dimisión de Floridablanca y la muerte de su sucesor, el anciano conde de Aranda.²³ He aquí un límite para el desarrollo de las reformas borbónicas y el logro máximo de moder-

²¹ El ideólogo de la educación popular fue también Campomanes, que dejó, entre otros trabajos, el *Discurso sobre la educación popular* preparado en 1775 (Madrid, Editora Nacional, 1978).

²² Aranda advirtió a Carlos III que la república estadounidense había nacido "pigmea", pues su independencia obedecía el designio de las potencias europeas, pero llegaría el tiempo en que sería grande y poderosa, que olvidaría los beneficios dados por éstas y sólo se ocuparía de su grandeza. La libertad establecida estimularía su poblamiento rápido y pronto sería un dolor de cabeza. "El primer paso de esta potencia cuando haya venido a engrandecerse, será apoderarse de las Floridas para dominar el Golfo de México. Después de habernos hecho así difícil el comercio con la Nueva España, aspirará a la conquista de este vasto imperio, que no nos será posible defender contra una potencia formidable establecida sobre el mismo continente y en su vecindad". Aranda recomendó la conservación de Cuba y Puerto Rico, y algunas islas meridionales, para garantizar el comercio hispánico, formándose tres reinos con infantes de la casa real, para gobernar México, Perú y la Costa Firme, conservando Carlos el título de emperador, además de que estarían obligados a contribuir a las cargas de España. Cada rey reconocería al emperador y sería candidato a sucederle en el cargo. Se ampliaría la familia real con matrimonios entre príncipes de ambos continentes y se juraría una unión familiar. "Memoria remitida secretamente al rey Carlos III, por el conde de Aranda, sobre la independencia de las colonias inglesas, después de haber firmado el Tratado de París de 1783". En la obra *La gran década nacional: 1857-1867*, de Miguel Galindo. México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987, vol. II, págs. 669-674.

²³ El conde de Floridablanca dejó un valioso testimonio de su labor ministerial, conocido como el legado administrativo. Debido a la súbita salida de la secretaría

nización. El sistema fiscal se había consolidado y el correo, como instrumento de gobierno, acercó al Perú y a la Nueva España, y con sus elevados rendimientos financieros como empresa pública autofinanciada se amplió la red de caminos en la península. Durante la gestión de Floridablanca se construyeron 300 leguas de caminos, con puentes y puertos, contrastando con los 18 levantados en los 20 años anteriores, descontando los que fueron reparados y rehabilitados. Para reforzar estas actividades de la administración pública, la secretaría a su cargo, que sólo contaba con un oficial de obras públicas, creó la Dirección de Caminos y Correos para la construcción y conservación de carreteras, así como la administración de las posadas y las postas, y el cobro de portazgos (derechos de uso de caminos). Paralelamente se creó una junta para la construcción de canales, cuyas fuentes financieras procedían de las temporalidades expropiadas a la Compañía de Jesús.

La vida cultural fue sustituyendo e imponiéndose a los prejuicios religiosos, naciendo de la modernización una nueva atmósfera ilustrada en la cual surgió el Jardín Botánico, la Academia de las Tres Artes, el Gabinete de Historia Natural, el Laboratorio Químico y la Academia de Ciencias Naturales. En esta última se hacían exposiciones de los adelantos mecánicos mundiales y en su seno funcionaba un observatorio de astronomía. Todas estas instituciones académicas y culturales operaban con base en los recursos provenientes de los bienes de la mencionada compañía, que se habían arrancado al dogma, para dedicarlos a la ciencia.

La asistencia social llegó a la cúspide como una atención primordial del Estado, como lo hemos de recordar según plan de la Junta de Estado, y para 1792 Floridablanca estableció las Diputaciones de Caridad en cada barrio de Madrid y, para la coordinación de sus actividades, una Junta General de Caridad. Con la finalidad de garantizar un trato debido a las mujeres reclusas, se instituyó a la Junta de Señoras en el sistema carcelario, y un Fondo Pío Beneficial para establecer escuelas de niños sin recursos económicos.

La expropiación y expatriación de los jesuitas transfirió al Estado hispánico un caudal extraordinario de capital, invertido en las más diversas formas por todos los dominios de España. Para asumir, administrar y enajenar, en su caso, esa cuantiosa riqueza plasmada en haciendas, capitales en censos, inmuebles urbanos, activos en muebles y semovientes, conventos, iglesias y colegios,

de Estado, no tuvo tiempo de preparar una memoria meditada de sus trabajos, por lo que durante su viaje hacia el exilio escribió trece cartas al conde de Aranda, su acérrimo enemigo y sustituto, fechadas entre el 14 de abril y el 6 de mayo de 1792. Fueron publicadas por Antonio Rumeau de Armas, con el título de *El testamento político del conde de Floridablanca*. Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1962, págs. 127-207.

inmediatamente después que se decretó la expulsión fue organizada la Dirección General de Temporalidades en Madrid y otras similares en los dominios americanos, para proceder a la confiscación de los bienes de la compañía. Sin embargo, la administración de esta dependencia se degradó, haciéndose ventas ruinosas y gestiones deficientes de las haciendas no enajenadas, toda vez que de las Indias llegaban informaciones confusas y falseadas sobre la situación de aquellos bienes. Floridablanca dio arreglo a estos problemas y dispuso que los rendimientos de los trabajos se destinaran a los objetos mencionados, además de la construcción de un edificio adecuado para acomodar a la Biblioteca Real.²⁴

La administración pública tuvo un último y gran progreso cuando Floridablanca aún ocupaba el despacho de Estado: la fusión de todos los negocios de Indias dentro de cada una de las competencias de las cinco secretarías: Estado, Gracia y Justicia, Guerra, Marina y Hacienda. Fue este un paso significativo porque los ramos de la administración pública se homogenizaron bajo el concepto de totalidad territorial de un Estado moderno, suprimiéndose la antigua categoría imperial que dividía los asuntos de la metrópoli de los de los dominios indianos, y que había requerido a la otrora Secretaría de Indias, bifurcada por Carlos III en 1787 tras la muerte de Gálvez. Floridablanca, autor de este decreto real, estableció también dentro de su seno las direcciones generales de Rentas, de Real Hacienda y de Comercio, para concentrar su actividad en las Indias, descargando a los ministerios de estos deberes.²⁵

Un balance preliminar de la transformación propiciada por la Casa de Borbón en el imperio legado por la Casa de Austria, resulta en saldos positivos, pues como lo explica un autor, "entre Austrias del siglo XVI y Borbones del siglo XVII media un verdadero abismo, no sólo en cuanto a las concepciones políticas, sino por cuanto a método, sistemas y planes de gobierno".²⁶ Quizá su mayor diferencia consistió en la contrastante capacidad de gobierno que

²⁴ Floridablanca hizo un justo reconocimiento al segundo conde de Revillagigedo, un funcionario típicamente indiano formado en las experiencias americanas y que integra, con todo derecho, la pléyade de ilustrados y solventes administradores públicos del despotismo ilustrado: Campillo y Cosío, Ensenada, Aranda, Campomanes, Floridablanca y Gálvez. Con referencia al correo, consigna que en México, "el virrey, conde de Revillagigedo, lleva con celo y actividad, según noticias, la renta de correos, y con su genio laborioso y exacto se podría adelantar mucho". Floridablanca, *ibid.*, p. 127

²⁵ *Decreto del rey uniendo a las cinco secretarías de Estado y del despacho de España, los negocios respectivos a cada departamento en las Indias, de abril 25 de 1790* (reimpreso en México por D. Felipe de Zúñiga y Ontiveros, año de 1790). Está acompañado por las disposiciones de Carlos III sobre la partición de la Secretaría de Indias de 1787. México, Archivo General de la Nación. Biblioteca, sección de impresos. Caja 51. Código 51-16. 336.

²⁶ Rumeau de Armas, "Estudio preliminar" al *Testamento de Floridablanca*, pág. 13.

se advierte entre los miembros de ambas dinastías, debido a que la España del setecientos se encontró atrapada en un torbellino de decadencia paralelo a una irrefrenada degradación de gobernabilidad. Los soberanos de la Casa de Borbón fueron no sólo más hábiles y competentes en el arte del gobierno, sino también en acceder a los progresos de las ciencias de la administración, allegarse un cúmulo de tecnologías gubernamentales y rodearse de un cuerpo de verdaderos administradores públicos profesionales, no de privados y favoritos de la corte.

El siglo XII fue la edad de la razón de Estado, pero nada estuvo más lejos de un régimen racional que la España de entonces. Y que conste que tratadistas del tema no faltaron, ni carecieron de talento y oportunidad para expresarse. Pero los círculos de gobierno estaban cerrados, los oídos sordos y los ojos ciegos. Como explicaba Campillo y Cosío, los soberanos sólo querían escuchar cuentas alegres, no realidades. El imperio universal establecido por los Austria sólo podía pervivir con un fuerte liderazgo, como el que ejerció Carlos V. La muerte de Felipe fue la pauta del declive del imperio universal y los tres Habsburgo que le sucedieron fueron patentemente incapaces y el último, Carlos II, un hombre alienado de sus facultades mentales cuya deficiencia acabó de hundir al imperio. La insolvencia de los soberanos se conjugó con la ambición de los privados, personajes salidos de los oscuros laberintos de la política cortesana, no menos deficientes e irresponsables, cuya gestión degeneró en la ingobernabilidad.

En política el gobierno es la clave. Los soberanos de la Casa de Habsburgo, refractarios a la razón de Estado, no asumieron efectivamente el régimen del imperio. Gobernar significa capacidad de conducir las relaciones entre el Estado y la sociedad, cuya relación es la base de cualquier organización de dominación. Gobernar es la acción directa en una sociedad políticamente polémica, desgarrada por conflictos y enfrentada por la disputa y el partidismo. Gobernar es distinguir los procedimientos políticos en tiempos de paz relativa y los tiempos de agudización de las contradicciones. En el siglo XVII la razón de Estado representó el máximo progreso en el arte del gobierno y, dentro de la escuela alemana, consintió en la formalización de esta tecnología gubernamental en dos regímenes alternos: el derecho de imperio (*Ius imperii*) y el derecho de dominación (*Ius dominationis*), para uno y otro momento. En el primero impera el derecho positivo y predomina una actividad gubernamental programada, y la administración pública puede funcionar con libertad para proveer los servicios públicos, cobrar los impuestos y erogar los gastos. En el segundo, bajo el derecho de dominación, la ley positiva es derogada y rige en su lugar un derecho de excepción que faculta al soberano para gobernar con base en la utilidad pública.

Para regir con éxito, el arte del gobierno ha desarrollado una variedad de tecnologías políticas previsibles y aplicables a cada caso concreto, que Arnold Clapmar llamó arcanas de dominación (*Arcana dominationis*).

Todo esto fue desconocido o inaplicable en España. La imprevisión fue la regla, los planes no existieron y la administración pública funcionó sin racionalidad. Al final, lo asombroso es cómo el colapso no sobrevino tempranamente y que todavía los Borbones heredaron un mínimo de recursos y posibilidades. Pero no es menos asombroso cómo un siglo de decadencia fuera compensado por un siglo de progreso, tiempo en el cual España recuperó la preeminencia, no para mantener lo tenido, sino para expandir sus dominios. Gracias a la modernidad lograda por la Casa de Borbón los dominios americanos se ampliaron, las bases económicas fueron renovadas, la política actualizada y la administración pública perfeccionada.

El éxito del régimen borbón puede medirse a partir de la distancia, o más bien, de la profunda sima en que sus antecesores habían sumido al imperio, a partir del déficit estructural de una economía estancada y de una sociedad todavía muy feudalizada para la cual el cambio era un elemento exótico, y desde la cual alcanzaron la modernidad en tan breve plazo. La rápida velocidad de la decadencia siempre ha contrastado con la lentitud del progreso, pero esta sentencia no es aplicable al caso, pues 100 años de oscuridad, contrastaron con 100 años de luz. La Casa de Borbón actuó sobre una de las sociedades más subdesarrolladas de Europa, la más hondamente precapitalista y la más renuente a la modernización. Su mérito consistió en la rapidez, consistencia, continuidad y eficacia con que crearon, de un cuerpo moribundo, a una nación hispánica vigorosa; y el que se allanara el camino para una viabilidad nacional en México.

CAPÍTULO IV

LA REESTRUCTURACIÓN ECONÓMICA: LAS BASES DE LA VIDA CIVIL	81
1. La revolución de las relaciones de producción: modernización de la economía	81
a) Las compañías navieras	87
b) Las Reales Fábricas	93
c) Las sociedades económicas	98
2. La nueva sociedad: las bases de la vida social	101
3. La organización hacendaria: expansión de las fuerzas interiores del Estado hispánico	109

CAPÍTULO IV

LA REESTRUCTURACIÓN ECONÓMICA: LAS BASES DE LA VIDA CIVIL

1. La revolución de las relaciones de producción: modernización de la economía

Las secuelas de la decadencia del siglo precedente fueron fielmente retratadas en 1742. Un administrador público de entonces escribió que la constitución de España era deplorable porque la agricultura estaba debilitada, el ocio difundido, las fronteras inseguras, los empleos descuidados, el comercio desconocido, los tributos considerables, la diligencia tibia, la educación torpe, los sabios rechazados, las fábricas sin fomento, la industria olvidada, las religiones poderosas, los verdaderos pobres sin refugio y los aparentes sin freno, los inventos ignorados, las Indias improductivas, la justicia sorda, los jueces con las manos abiertas, las leyes confusas, los letrados sin ciencia ni conciencia, la lujuria desatada, los maestros ignorantes, la marina sin barcos, las obras públicas sin construir, la población olvidada, los premios para quienes no los merecían, los privilegios acrecentados, la tropa escasa, las quejas muchas, la relación permitida, la soberbia y la ambición respetadas, los comestibles caros, y "la virtud pobre y el vicio rico". El es José del Campillo y Cosío, un militante de la corriente de estadistas hispánicos que preocupados por la situación de su país había escrito por *motu proprio* diversos memoriales sobre la sociedad, la economía y la política de su tiempo. Precisamente eran conocidos como los "políticos".

La deplorable situación de la economía española era de conocimiento público. Los arbitristas se habían encargado de hacerlo saber a través de una multitud de trabajos dedicados a destacar el deprimente estado de la Real Hacienda, durante los siglos XVII y XVIII. Pero sus observaciones se limitaron a esta materia y las extrapolaciones a otros problemas estaban circunstanciados en ella. Mucho más penetrantes fueron los trabajos de los políticos españoles, una cauda de funcionarios públicos formados bajo el despotismo ilustrado cuyas obras vinieron a desarrollar y problematizar un nuevo campo de actividad del Estado durante los

Borbones, conocido como economía de Estado. Los políticos eran el equivalentes de los cameralistas germánicos, pero sin su rango académico ni las pretensiones docentes que les caracterizaron.

Algunos arbitristas tuvieron prosélitos durante el siglo XVIII, como el conde Amor de Soria, cuya obra *Enfermedad crónica y peligrosa de los reinos de España e Indias* apareció en 1741. El conde, antiguo simpatizante del candidato Habsburgo a la Corona, enumeró los males de su patria: despoblación, multiplicidad de tributos, inobservancia de las leyes, ministros ineficientes, rivalidad entre Aragón y Castilla, y oposición entre los nobles y el pueblo. Estas concepciones, con evidentes analogías biológicas, no ahondaban mucho en los problemas estructurales de la economía hispánica, pues eran meros proyectos de regeneración económica muy apegados a sus fuentes intelectuales —los consejos de príncipes— y por consiguiente muy teñidos de la preceptística y los consejos morales, según la tónica conservada por esta antigua corriente de pensamiento político.¹

¹ El arbitrista es una secuela de la ancestral corriente de los consejos de príncipes y está emparentada genéticamente con los políticos, aunque su intensa actividad fue anterior. Los políticos estaban más hermanados con los cameralistas alemanes, con quienes integraron lo que Schumpeter ha llamado la categoría de "consejeros administrativos". Como apuntamos, los cameralistas, activos funcionarios públicos, también desarrollaron importantes tareas docentes, investigativas y de innovación de las tecnologías gubernamentales, que colaboraron al progreso político de Prusia, Austria y otros principados alemanes durante el siglo XVIII. Por su parte, el género más amplio de consejeros administrativos comenzó sus labores desde el siglo XVI y comprendió a los más diversos niveles jerárquicos de la administración estatal, amén que estaban particularmente interesados en la administración hacendaria. Joseph Schumpeter, *Historia del análisis económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984. 2 t., t. 1, págs. 159-161. Manuel Colmeiro, destacado científico social que preparó sus obras en el siglo XIX y que abarcaron al derecho, la ciencia de la administración y la economía política, hizo una clara distinción entre el arbitrista y el político. Refiriéndose a las deficiencias económicas de los Austria en el siglo XVII, apunta que el gobierno "desdeña los sanos consejos de los políticos y presta oído a los proyectos extravagantes de los arbitristas". Sin embargo, ambos formaban la camada de escritores de economía, los cuales conviene distinguir. No dice mucho de los primeros, con los que simpatizaba, y comenta que también se les llamaba "repúblicas", pero endereza una feroz crítica sobre los arbitristas, de los que apunta que son "los arbitristas o proyectistas, que unas veces significaba hacendistas y otras inventores de trazas y quimeras para socorrer al rey con daño del reino; peste venida de Flandes e Italia, y causa de ser tenidos por locos o maliciosos muchos hombres honrados y discretos que aconsejaron prudentes reformas". No obstante, les tributa cierto mérito como estímulo para la discusión de los problemas económicos en su patria: "los arbitristas eran (como dijo algún escritor del siglo pasado) las sirenas del golfo pérsico, o una secta disidente de los verdaderos economistas; pero en medio de los sueños de felicidad pública, de los delirios de su imaginación exaltada, de sus proyectos no siempre desinteresados, y algunas veces disparatados o imposibles, todavía merecen bien de ciencia económica, porque excitaban la controversia y se purificaban las doctrinas favorables al aumento de la riqueza pública y a la re-

La obra de los políticos fue más penetrante y estuvo influida por el pragmatismo del conocimiento basado en la experiencia, pero también por los progresos de la racionalización que brotó del desenvolvimiento del despotismo ilustrado. Entre ellos se desarrolló el criterio de la técnica política, que dio nuevo sustento de legitimidad a los actos gubernamentales. La eficacia del gobierno, decían, repercutirá en la legitimidad de sus titulares. Entre más solvente era un gobierno, mayor apoyo político podía atraer y usufructuar. En este sentido, los políticos representan una línea de continuación directa de los tratadistas de la razón de Estado.

El político más destacado de la España durante el despotismo ilustrado, fue un experimentado estadista que colaboró en el reinado de Fernando VI: José del Campillo y Cosío. Su vasta currícula funcional fue el sustento vital de sus obras administrativas, todas ellas inéditas durante su breve vida de 50 años. En dos de ellas un autor visualiza la prolongación del arbitrista, aunque se trata más bien de un eco. En ambas hay materia suficiente, y ciertamente acogedora, del grado mayúsculo que había alcanzado la decadencia española un siglo antes y su secuela en el siglo XVIII.²

forma de contribuciones". Se refiere a uno de ellos como arbitrista vulgar —Juan de Bustamante y su *Memorial al rey sobre el fomento de la población*. Manuel Colmeiro, Biblioteca de los economistas españoles de los siglos XVI, XVII y XVIII, México, Escuela Nacional de Economía/UNAM, sin año, (edición facsímil) págs. 38-42.

² Campillo nació en 1693 y murió en 1743. Durante su breve existencia mostró un fuerte apetito por el estudio, que le inclinó a desechar el camino del sacerdocio y tomar rumbo por el amplio horizonte que le abría la administración pública, sobre todo cuando entró al servicio de dos intendentes sucesivos de Andalucía. El segundo, José Patiño, quien ejerció el cargo con brillantez, fue luego ascendido a intendente general de Marina y presidente de la Casa de Contratación de Sevilla. Su fiel colaborador, Campillo y Cosío, fue comisionado en 1719 para viajar a las Indias donde permaneció 6 años, principalmente en Cuba. Por encargo de Patiño se trasladó por algún tiempo a Veracruz, donde realizó diversas misiones y cuya estancia fue la fuente de inspiración de sus ideas originales sobre la libertad de comercio. De regreso en España fue nombrado por Felipe V como intendente del ejército expedicionario español que intervino en 1733 en la guerra de Italia, por causa de la sucesión del trono de Polonia, un año después del deceso de Patiño. En 1737 Campillo y Cosío asumió la intendencia de Aragón donde destacó como constructor de obras públicas y sistemas de regadío, receptor de rentas públicas más nutridas, fundador de fábricas y patrocinador de la producción de las canteras de la región. Sus destacadas labores hacendarias suscitaron la envidia del secretario de Hacienda, al que finalmente sucedió en 1741, gracias a su prestigio de hombre honrado, laborioso, exacto e inteligente. Era persona hiperactiva y en extremo escrupulosa, por más mínimo que fuera el detalle. También mejoró el comercio con sabias medidas financieras implantadas en las alcabalas que repercutieron en beneficio de la Real Hacienda y le granjearon mayor confianza real, al grado que en 1741 asumió al mismo tiempo las carteras de Guerra, Marina e Indias. José Martínez Cardós, "Don José del Campillo y Cosío", *Revista de Indias*, Madrid, núms. 119-122, enero-diciembre, 1970, págs. 503-542. Ver también del mismo autor: "Un Informe de Campillo sobre la propuesta de una Compañía Holandesa para comerciar con la

Campillo y Cosío no fue novedoso por cuanto al objeto de su planteamiento, sino por la forma como lo hizo. Los remedios que propuso ya habían sido sugeridos; su mérito consiste en la transparencia y la objetividad con que diagnosticó los males de su tiempo, y el realismo y la viabilidad con que propuso medidas correctivas. Su diagnosis de la sociedad hispánica de su tiempo es deprimente, pero fiel.

La objetividad con que trata el tema es digna de resaltarse, puesto que cree que deben plantearse las cosas como son, no como deben ser, pero sobre todo por tratarse de un país que ha sido invadido por la codicia, el abandono y la corrupción, y al cual las potencias hegemónicas de Europa devoran.³ Las denuncias de un autor y por escrito, cuando ha ocupado las cimas más altas de la administración pública hispánica, son una medida muy próxima del grado de decadencia de España y un diagnóstico muy objetivo preparado por quien conoce las profundas causas de los males y puede intuir y razonar los remedios más eficaces, tales como reducción de impuestos, combate a la mendicidad, división de los mayorazgos, disminución de los días de fiesta, limitación del número de clérigos, reeducación de los huérfanos y prohibición del lujo.⁴

América española", en *Revista de Indias*, Madrid, num. 84, abril-junio, 1961, págs. 254-256, y de Miguel Artola, "Campillo y las reformas de Carlos III", en la publicación del mismo nombre, Madrid, núm. 30, octubre-diciembre, 1959, págs. 685-714.

³ Este diagnóstico lo desenvuelve en el opúsculo *España despierta* (Universidad de Madrid, 1969, págs. 111-175. Estudio preliminar de Antonio Elorza), obra que complementa a otra de su autoría y de título largo: *Lo que hay de más y de menos en España para que sea lo que debe ser y no lo que es*; impresas juntas. Ambas estuvieron inéditas hasta 1969. Ésta lleva por fecha el 13 de agosto de 1741, aquélla el 27 de febrero de 1742. Forman una trilogía con *Nuevo sistema de gobierno económico para la América* (1743), publicada hasta 1789 (Mérida, Universidad de Los Andes, 1971. Estudio preliminar de Eduardo Arcila Farías).

⁴ "Escribo de España lo que no quisiera escribir [apunta con crudeza], escribo contra España porque la retrato cadavérica como está y escribo para España deseando lo que sea que debe ser", consigna Campillo y Cosío. Escribe "como lo pide su lastimosa presente constitución", lo hace como hombre de Estado que tiene el deber de servir al rey diciendo la verdad, como responsabilidad pública. Su patria, "llorada por pocos, desconocida por muchos y casi despreciada por todos", yacía sepultada en el pesado sueño de su fatal accidente. "Aunque voces patriotas han denunciado los males, sus voces no llegaron al soberano y quienes deben hacerlo saber, no lo hacen porque 'dormían también' y han preferido la lisonja que cumplir con sus deberes", En suma, la desidia había sido tan grande como los males de España y por eso Campillo y Cosío escribe para que España despierte. Las dos obras de Campillo y Cosío que estamos tratando aquí permanecieron inéditas en su tiempo, no por ser consideradas como inútiles para el mejor desempeño de los estadistas, sino por serlo, en manos del público, como armas de crítica contra el gobierno. Por tanto, el campo de actividad del político se restringía a los círculos gubernamentales, nada más. Ambas obras fueron sometidos en 1786 al dictamen de la Sociedad Económica de Madrid, que franqueó el paso a su edición, pero no así la Real Academia de Historia que se opuso a la publicación. El despotismo ilustrado tenía grandes virtudes, pero no la de la

Como en *España despierta*, en el libro *Lo que hay de más y de menos en España* el autor manifiesta la objetividad que le caracteriza cuando apunta lo siguiente: “en efecto, yo escribo lo mismo que siento, aunque, siento haya causa para lo que escribo”. Escribe, pues, por causas objetivas, más que por pasiones personales y declara que “no guardaré aquellos aparentes respetos que dicta la adulación, porque entonces faltaría a las leyes de la verdad, ni se conocerá en mis proposiciones otra afectación que la que influya el aprecio que hago de lo verídico”. Pero confía en que quienes lo lean tengan poder suficiente para hacer que, lo de más y lo de menos, guarden un justo equilibrio y conseguir de menos se haga más en agricultura, baluartes, comercio, diligencias, educación, fábricas, gobierno, hospicios, inventos, justicia, jueces, maestros buenos, navíos, obras públicas, poblaciones, premios, quintas, sabios, trigo y virtud. Y que lo más se haga menos: abandono, bastones, contribuciones, escritores, frailes, huertos, indios, jueces, letrados, leyes, mujeres públicas, comerciantes viles, ociosos, privilegios, quejas, soberbia y tributos.

Como político profesa un concepto eficientista de la técnica política, como sus predecesores los consejeros de príncipes. Reconoce que ciertamente muchos vasallos han sido proclives a abandonar la tierra, pero que en parte ello es deficiencia del arte del gobierno, porque todos los gobernantes tienen el brazo largo y la vista corta, y al tiempo que extienden su dominación, no ven más allá que lo que tienen delante. Pero cuando tienen ministros insolventes, que los mal aconsejan o simplemente no los aconsejan, la situación se agrava. Las consecuencias fueron, entonces, que España no tuviera industrias y casi todo se comprara en el extranjero, y que las Indias, dependiente del rey hispánico, beneficiaran más bien a otros soberanos. Campillo y Cosío representa el espíritu de renovación de las reformas borbónicas y la eficacia pragmática de un administrador público cuyas proposiciones son ciertamente viables.⁵

opinión pública, pues uno de sus más célebres representantes, Gaspar de Jovellanos, fue quien —con Antonio Salcedo— emitió el voto negativo. Reconocieron en los libros la existencia de sabias máximas de gobierno, medidas acertadas para corregir los males de España y las mejores providencias para evitar males futuros. Pero encontraron que “pinta con suma claridad, energía y viveza la infeliz constitución de nuestro gobierno” y que estas obras “se escriben para la instrucción de los que tienen a su cargo la dirección del gobierno y deben cuidar de que éste sea arreglado a las leyes divinas y humanas, pero no para que se publique”. Añaden que la publicación autorizaría a que el pueblo censurara al gobierno y que esto podría causar más daños. En este aspecto los cameralistas se habían adelantado varios años a los políticos españoles, pues el conocimiento gubernamental lo habían publicitado. El *Nuevo sistema* tuvo mejor suerte, pasó con éxito a ambas censuras. Ver el “Estudio preliminar” a las dos obras mencionadas, preparado por Antonio Elorza, págs. 6-29.

⁵ Las tres obras aquí citadas son consignadas por Colmeiro *op.cit.*, pág. 94). De los trabajos *Lo que hay de más y de menos* y *España despierta*, que juzga como uno solo, anota que “parecen el testamento político del autor”.

Dentro del ocaso de una sociedad los antiguos elementos que se desmoronan dan paso a otros forjados en su seno, que los sustituyen. La España del siglo XVII había engendrado, junto a los elementos de su decadencia, aquellos otros ingredientes de su regeneración y que sirvieron de soporte político a la nueva dinastía, y fue en el ámbito económico donde impactaron preferentemente sus reformas, pues era aquí donde la decadencia era más aguda y tenía más efectos perniciosos en la sociedad y la política.⁶ Por otra parte, ninguna transformación, sobre todo una obra revolucionaria, puede fructificar sin alterar el modo de producción y las relaciones que le son inherentes. Aunque las reformas económicas incidieron del todo en la decaída economía hispánica, se dejaron sentir fundamentalmente en el comercio y la industria donde la balanza mercantil era onerosamente desfavorable. En ausencia de la burguesía, cuyas actividades habían hecho prosperar a otros países, los monarcas Borbones acudieron a formar una cauda de sociedades económicas en las que hicieron participar bajo la protección del gobierno, a los más diversos personajes de la vida productiva del país, además de propiciar la formación de varias compañías navieras, algunas con participación financiera de la Corona.⁷

La sociedad estamental se opuso tenazmente a estas sociedades, principalmente los clérigos, las universidades, los municipios controlados por los terratenientes y los tribunales controlados por los estamentos. Como labor de aquellas sociedades, destaca la presentación del *Informe sobre la ley agraria* preparado por Gaspar de Jovellanos y que constituye una radiografía transparente de los males que entrañaba la sociedad estamental de su tiempo y un catálogo de sabias medidas de reforma económica. La supresión de

⁶ Marx ha explicado que la supresión de una forma de sociedad no es sino la consecuencia de la extinción del modo de producción en que está fincada, porque el paso de una formación social a otra está caracterizado por el crecimiento de las fuerzas productivas y la consecuente ruptura de las relaciones de producción existentes. La abolición de estas relaciones ocurre porque limitaban su crecimiento y ello lleva consigo la aniquilación de la organización de dominación inherente, así como la de sus formas de conciencia. Una nueva sociedad no aparece hasta que en el seno de la antigua no se hayan desarrollado suficientemente las nuevas fuerzas productivas y hasta que éstas se encuentren en evidente contradicción con las relaciones de producción existentes. De modo que una sociedad no desaparece nunca antes de que sean desarrolladas todas las fuerzas productivas que puede contener, y las relaciones de producción nuevas y superiores no se constituyen jamás en ella, antes de que las condiciones materiales de existencia de estas relaciones se hayan encubado en el seno mismo de la vieja sociedad. *Crítica de la economía política*, México, Editora Nacional, 1973, pág. 8.

⁷ Eleazar Córdova-Bello declara que esta camada de reformadores que cuajaron en la atmósfera de la Ilustración europea incluye a hombres como Campomanes, Floridablanca y Jovellanos, y que en América destacaron Gálvez y el segundo conde de Revillagigedo. *Las reformas del despotismo ilustrado en América (siglo XVIII hispanoamericano)*, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 1975, págs. 4-24.

una sociedad antigua no es automática y casi siempre se defiende, y en muchas ocasiones la contrarrevolución puede retardar su caída. Qué mejor testimonio que la sociedad hispánica del siglo XVII, cuyo inminente colapso, previsto y esperado en una multitud de estudios, memorias y libros de la época, no ocurrió como un efecto de las condiciones imperantes, sino por una reforma nacida de la voluntad política de una nueva dinastía. Lo sorprendente fue que no ocurriera un colapso generalizado y que tuviera que ser una vigorosa y autoritaria política del Estado la que la suprimiera en lo fundamental.

El peso de esta política se acentuó en el comercio y la industria, y en menor grado en la agricultura, dejándose intocadas en buena medida las relaciones de producción heredadas por el feudalismo y la forma básica de su propiedad: la territorial. Esta estrategia es comprensible dentro del absolutismo, porque parcialmente sus bases políticas estaban fundadas en su alianza con la aristocracia y durante el siglo XVIII no existía una clase aliada alternativa como en otros países, como la burguesía o los campesinos parcelarios. Los Borbones fomentaron el desarrollo de la primera, pero no de los segundos, y sin embargo sus programas de desamortización territorial fueron suficientemente eficaces sin la necesidad de programar una alteración de fondo del estatuto de la propiedad agraria. La modernización económica fue muy exitosa en otras ramas de la economía y por consiguiente era innecesario dentro de los marcos previstos por la estrategia de reforma, proyectada sobre todo por Carlos III, liquidar enteramente el feudalismo local. Posiblemente en fases sucesivas y estando en el trono soberanos progresistas tal hubiera sido la secuela deseable. No debemos olvidar que la supresión de los restos del feudalismo en Francia, un Estado altamente modernizado con una sociedad muy progresiva, no ocurrió hasta 1789 y no por política gubernamental, sino por decreto de un parlamento opuesto a la Corona.

La política borbónica estuvo destinada a revolucionar el comercio, fomentar a la industria y dar pie a la formación de la burguesía, estimulando nuevas relaciones de producción y contribuyendo al desarrollo de las fuerzas productivas. Uno de sus logros más significativos fue la organización de las mencionadas compañías navieras, tanto estatales como privadas. En este sector se observa claramente la estrategia de apertura de campos de actividad, allí donde la burguesía estuviera en condiciones de participar, con el patrocinio del Estado.

a) *Las compañías navieras*

Felipe V fue el precursor de las empresas comerciales modeladas en la experiencia francesa y que tan útiles le fueron para el fomen-

to de la colonización de sus dominios. La emergencia de esta variedad de empresas navieras, algunas con participación económica del Estado, significó el ocaso de un versátil y útil organismo para la política de los Habsburgo: la Casa de Contratación de Indias o de Sevilla. Este interesante organismo había sido formalizado en 1531, alcanzando una necesaria institucionalización ante una corte aún itinerante.⁸

No deja de sorprender la enorme capacidad de trabajo de la Casa de Contratación como embudo de todo el tránsito y transacción entre España y las Indias, sobre todo por la brevedad de la planta de personal formada por el tesorero, el contador, el factor, los visitadores, los escribanos, el alguacil y el portero. Es difícil definir su estatuto formal y organizativo, pues como muchas de las entidades de su tiempo ejercía una amplia variedad de funciones, aunque su objeto básico era muy claro: filtrar todo el flujo y reflujo de personas hacia y desde las Indias, es decir, ejercitar la política migratoria de los Austria, y autorizar y registrar todas las transacciones económicas con estos dominios. Tales objetivos propiciaron una variedad de funciones que terminaban en su célebre arca de tres llaves, donde se conservaba el oro, la plata y las perlas que llegaban de América, en el almacén, para el cuidado de mercancías, y en el archivo, donde se custodiaba la correspondencia y los contratos relativos al comercio.

Para realizar sus cometidos, la casa fungía como audiencia para dirimir controversias entre comerciantes: tenía a su cargo los asuntos relativos a los bienes de las personas que fallecían en las Indias o en los viajes, para lo cual llevaba un minucioso registro migratorio. Fungía también como entidad de vigilancia del tráfico mercantil por medio de sus vistas que revisaban las mercancías y llevaban un cuidadoso registro de los efectos introducidos a España. Una de sus funciones más encomiables la ejercía por medio del piloto mayor, un cargo científico y docente instituido para la formación, selección y nombramiento de los pilotos que conducían las naves de las Indias. Finalmente todos los oficiales reales que partían hacia América eran registrados en la casa y aquéllos que ejercían funciones hacendarias depositaban en ella las fianzas requeridas.

La Casa de Contratación de Indias fue una respuesta apropiada a la brevedad de una organización administrativa dada por la Casa de Austria a su imperio, incapaz de crear nuevas instituciones para

⁸ Leopoldo Zumalacarreui, "Las Ordenanzas de 1531 para la Casa de Contratación de las Indias", en *Revista de Indias*, Madrid, núm. 30, octubre-diciembre, 1947, págs. 749-782. Ernesto Schäfer, *El Consejo Real y Supremo de las Indias* Universidad de Sevilla, Imprenta de M. Carmona, 1935, págs. 10-22.

el gobierno de las Indias. A falta de capacidad administrativa y de estar semejante posibilidad fuera de sus proyectos, los Habsburgo se ciñeron a concentrar en unos cuantos organismos el gobierno indiano y dentro de esta perspectiva la Casa de Contratación funcionó adecuadamente. No obstante, para los proyectos de los nuevos soberanos, una institución semejante era inútil e imposible su reforma, de modo que su extinción fue algo esperado.

En 1707 fue establecida la primera empresa con el nombre de Real Compañía de Honduras —a pesar de la oposición del Consejo de Indias y del Consulado de Sevilla, representante de la antigua sociedad— que sentó sus operaciones en Honduras y Venezuela. Era una empresa pública; tuvo una participación estatal de 25% del capital y tuvo una vida breve de tres años.⁹ El resto de las compañías fueron sólo fomentadas por la política gubernamental, como aquella conocida con el nombre de Compañía de Caracas o de Guipúzcoa —establecida en 1728— cuyo ámbito de actividad era el comercio monopolizado de Maracaibo y que cuatro años después se fusionó con la Compañía de Filipinas; otra fue la Compañía de Galicia —fundada 1734— dedicada a la explotación del palo de Campeche, además de las compañías de La Habana, de Sevilla, de Granada y de Guatemala. La apertura económica borbónica facilitó la gradual asimilación comercial de los antiguos reinos de Aragón, principalmente de Cataluña —impedida de antiguo a que sus naturales ingresaran a las Indias y privados en 1646 de participar en los consejos gubernamentales de España, pero sin obstáculos para sus otros paisanos los aragoneses—. Felipe V, quien había suprimido la aforación de aquellos reinos, autorizó el inicio del comercio limitado de Cataluña con las Indias. En 1756 la Corona aprobó la fundación de la Compañía de Comercio de Barcelona, y en 1765 fue favorecida por el decreto de libre comercio.

La Compañía de Comercio de Honduras nació de una concesión previa otorgada por Felipe V al marqués de Montesacro para administrar el correo en España, y entre la Península y las Indias, de fecha 1707, pero que se cumplió únicamente en su primer aspecto. No desfalleciendo en su empeño, el marqués logró en 1714 el *asiento* del comercio con Caracas y Honduras, constituyendo a la compañía naviera referida.¹⁰ Se convino que la Corona diera el respaldo legal necesario e instrumentos de navegación, en tanto que el contratista se haría responsable de la construcción de buques y la administración del comercio. También tocaba al empresario convocar a los accionistas, lo que constituyó un notable progreso en

⁹ Eduardo Arcilla Farias, *Las reformas económicas del siglo XVIII en la Nueva España*, México SepSetentas, 1974, 2 t., 1, págs. 28-51.

¹⁰ El *asiento* consistía en la concesión otorgada a un particular para la explotación de un recurso o la provisión de un servicio.

España, pues las acciones se emitieron al portador, sin registro, exentas de decomiso y en ningún caso se establecieron criterios de nacionalidad para los compradores. La Corona se reservó 25 % de las acciones, lo que convirtió a la compañía en una empresa pública de participación minoritaria. Fue ésta la primera sociedad anónima del reino y un adelanto significativo en su economía.¹¹

La breve vida de la empresa fue fructífera porque, no habiendo realizado más que un solo viaje, y siendo extinta en 1717, dejó una experiencia reveladora que facilitó la postrera liberalización del comercio y la proliferación de otras entidades económicas modeladas bajo su patrón organizativo. Una de estas empresas navieras de mucho vigor era la Casa de Uztaritz Hermanos, cuya existencia fue larga y exitosa. Sus excelentes relaciones con la Corona le facilitaron el acceso a las Reales Fábricas de Talavera, cuyo asiento en administración —a lo cual eran reacios los Borbones— le fue concedido a partir de 1762 junto con el beneficio de exención de impuestos y permisos especiales.

Pero la empresa naviera más importante fue la Compañía de Filipinas, cuya existencia tuvo influjo directo en la vida económica de la Nueva España.¹² Participó en su creación uno de los adalides de la Ilustración española, Cabarrús, y se formó en 1785 con los activos de las extintas empresas de La Habana y la de Sevilla (o San Fernando). El Estado contribuyó con un préstamo generoso para darle liquidez y operar con eficiencia en el amplio territorio de las Indias en su totalidad, practicando una apertura de capitalización que incluyó a las clases adineradas americanas. En el mercado de valores auspiciado por el Banco de San Carlos —banco central del Estado— sus acciones tuvieron una elevada cotización.

La empresa fue constituida originalmente en 1733 por Felipe V a sugerencia del ministro Patiño, para fomentar el crecimiento económico de Filipinas, pero diversas circunstancias inhibieron su efectiva creación. Hubo de esperar hasta 1785 cuando Carlos III la puso a funcionar, aprovechando los activos mencionados, nutridos además de la extinta Real Compañía Gupuzcoana de Caracas —que operaba desde cuatro años atrás como empresa totalmente privada— ya estando vigente la liberalización del comercio. Esta trascendental medida dictada por el secretario de Indias don José de Gálvez, dio pie a la constitución de la nueva compañía como nuevo

¹¹ Carmelo Sáenz de Santamaría, "La Compañía de Comercio de Honduras", en *Revista de Indias*, Madrid, núms. 159-162, enero-diciembre, 1980, págs. 129-157.

¹² Angeles Rubio Argüelles. "El ministro de Indias don José de Gálvez, marqués de Sonora", en *Revista de Indias*, Madrid, núms. 77-78, junio-diciembre, 1959, págs. 449-473. Nueva Real Cédula de la Compañía de Filipinas del 12 de julio de 1803 (Madrid, en la Imprenta de la Viuda de Ibarra). Archivo General de la Nación, Biblioteca. 082.MIS.1118.

prototipo de empresa pública de participación minoritaria en este ramo. El la reorganizó a fondo, pero respetó su proyecto original y le procuró todas sus atenciones consiguiendo la compañía una operación económica aceptable. Fue constituida con 32 mil acciones, 3 mil de las cuales se reservaron a la ciudad de Manila. La Corona y la familia real participaron con un porcentaje, lo mismo que la nobleza, los comerciantes, las corporaciones religiosas y hasta las comunidades indígenas de la Nueva España, lo que fue todo un suceso bajo la política económica de la Casa de Borbón.

En 1803 fue objeto de una segunda reorganización, que le dio suficiente vitalidad, pues vino a desaparecer hasta 1834 por diversas causas, entre ellas el efecto de las guerras napoleónicas y el desinterés de sus directores y funcionarios. Las reformas introducidas a la empresa fueron beneficiosas, su fondo se incrementó a \$12.5 millones dividido en 50 mil acciones y las tocantes a la Corona y la familia real se elevaron de 5 935 fijadas por Carlos III, a 9 886 por su sucesor. En suma, el trono participó con \$3 843 220 millones del total. Como la Compañía de Honduras, en la de Filipinas tampoco se limitaba la adquisición de acciones a extranjeros, eran negociables hasta con un simple endoso y en caso de guerra con una potencia cuyos nacionales fueran accionistas, éstos conservaban inviolables sus derechos, y en caso de muerte pasaban a sus herederos.

Aunque se trataba de una empresa pública de participación minoritaria, su administración estaba a cargo del gobierno quien la presidía y nombraba a sus funcionarios. Pero su junta de accionistas era plural, estaban en ella representados la Provincia de Guipuzcoa, los cinco gremios mayores de Madrid y el Banco de San Carlos, además de varios testaferros del rey. El ámbito de operaciones de la empresa era amplio, abarcaba el comercio entre España y Filipinas, tocando cualquier puerto de América, y podía establecer casas y factorías en Asia para apoyar sus negocios además de extraer plata del extranjero y de los dominios indios. Estaba autorizada para establecer almacenes, construir barcos con los mismos privilegios que la real armada y comerciar con los dominios indios, a excepción de la Nueva España privilegiada con el monopolio de la nao de Filipinas.

Los avances económicos en este ramo produjeron una revolución en las relaciones comerciales que articulaban a la sociedad hispánica e indiana, lo que socavó gradualmente el poderío de una de las criaturas de los Austrias: los consulados poderosos. Éstos eran gremios comerciales establecidos en Sevilla, Cádiz, México y Lima, que habían monopolizado las actividades mercantiles por dos centurias y elevado a los comerciantes como los cuerpos dominantes de la sociedad de su tiempo. El golpe de gracia fue el decreto de liber-

tad de comercio, una de las medidas más trascendentales ejecutadas en la adormecida economía hispánica. La declaración de libertad mercantil fue gradual, al paso que se abría el comercio se retiraban ancestrales barreras y limitaciones, y se reorganizaban las relaciones de producción fundadas en el comercio que antaño consideraban como extranjeros a los mercaderes españoles ajenos al monopolio. En este sector de la economía puede apreciarse claramente la profundidad de la transformación económica operada por la Casa de Borbón y su impacto en la modernización en general.

El nuevo régimen de comercio fue implantado en octubre 6 de 1765 e inició con un intercambio limitado de mercancías, pero con reciprocidad de ambos continentes, y la apertura de todos los puertos situados en ellos, así como la libre navegación de americanos hacia España. Se propició por ende una sustancial reforma en el ramo aduanal de la Real Hacienda, cuya transformación se había iniciado con Felipe V, quien suprimió algunas barreras que impedían un comercio vigoroso. Fue derogado un antiguo arancel que tasaba por valor a la mercancía y sustituido por otro tasado por peso, pero otros siguieron siéndolo *ad valorem* y uno más por volumen o palmos conocido como de palmeo —esto atrajo fuertes críticas de Campillo y Cosío—. Los primeros beneficiarios fueron Cuba, Santo Domingo, Puerto Rico, Trinidad y Margarita, pero no fue sino hasta 1770 que se extendió a Yucatán y Campeche. Buenos Aires se incorporó hasta 1778, y un año después la Nueva España, donde había imperado el poderoso Consulado de México.

El acento en este sector de la economía es explicable por el caudal de riqueza inmediata que produciría y su potencial de difusión en las relaciones de producción en general, toda vez que en su proceso se forma el dinero, envuelto en un proceso más general de circulación de las mercancías.¹³ España era una potencia minera y podía rápidamente convertir el metal en moneda y lanzarlo aceleradamente al mercado, para así acumular también con celeridad más capital. Estas relaciones de producción significaban el fundamento de un conjunto de lazos sociales sucedáneos, que sustituyeron a los antiguos vínculos estamentales. La supresión del monopolio del comercio significó, al mismo tiempo, la reorganización de las relaciones mercantiles, la reinversión del capital y la abolición del estamento de comerciantes monopolistas.

¹³ Las transformaciones en el intercambio comercial son decisivas para alterar el resto de la economía, porque repercuten en la circulación mercantil que forma al dinero. Marx explicó que el intercambio de mercancías es el proceso en el cual el cambio social de la materia, es decir, el cambio de los productos particulares de los

b) *Las Reales Fábricas*

La política de liberación del comercio fue una medida encaminada a apresurar la formación de una clase empresarial, apenas existente, que fuera competente, tuviera iniciativa, y que fuera apta para acumular capital y reinvertirlo. Por tanto, el programa de liberalización del comercio, acompañado por la multiplicación de los consulados, también se propuso fomentar el desarrollo de la burguesía como una virtual aliada de la modernización hispánica. En contraste, la política de industrialización no era viable a partir de la burguesía porque, debido a su debilidad económica, no contaba con capital para establecer empresas. Esta tarea debía surgir directamente del Estado y así fue. Pero no se trató de una tarea nueva ni mucho menos, sino de una actividad con añejos antecedentes que se remontan al siglo XVI, cuando fue formada la empresa pública del azogue, pionera en su género en Europa. La actividad industrial del Estado era diversa, pero partía de un principio general: producir ingresos para la Real Hacienda, por vía alterna a los impuestos. Por consiguiente, la institución de establecimientos productivos se definía como un acto soberano del Estado y la empresa pública así creada, como una entidad de naturaleza diversa a la compañía privada, y por consiguiente situada en el mercado, pero ajena a sus reglas.

La formación de empresas públicas en el siglo XVIII siguió cuatro caminos: 1) la asociación con particulares, como el caso de las compañías navieras, donde el Estado suscribía un porcentaje de las acciones, nunca más de la mitad (recordemos que en la Compañía de Honduras conservó 25%); 2) la organización de una variedad de empresas de Estado para la realización de fines diversos —suministro de bienes y servicios al palacio real o al mercado, o ambos—, como las Reales Fábricas; 3) la formación de una empresa estatal para la explotación de un recurso de la Corona, como el caso del azogue, concebido como patrimonio real, y 4) la integración de un monopolio externo al patrimonio de la Corona, excluyendo a sus primitivos o futuros propietarios, como la renta del tabaco. Ya tratada la primera vía, pasemos a examinar la segunda y dejemos a las otras dos para páginas adelante.

No es difícil entender la ausencia de industrias en la primera mitad del siglo XVIII, si se recuerda someramente la centuria que le precedió, con la excepción de aquéllas que había instalado la nueva

individuos privados, crea al mismo tiempo relaciones sociales determinadas de producción, donde entran los individuos en esta circulación. Las relaciones evolutivas de una mercancía con otras cristalizan en determinaciones distintas del equivalente general, y de este modo el proceso de cambio es al mismo tiempo el proceso de formación del dinero. El conjunto de este proceso, que se manifiesta como un movimiento de diferentes procesos, es la circulación. *Op.cit.*, pág. 42.

dinastía.¹⁴ Las primeras fábricas privadas emergieron en la segunda mitad, bajo la protección gubernamental. La debilidad de la burguesía y la influencia de las ideas de Colbert que llegaron con los Borbones, inspiraron la inversión pública en ramos muy variados: los tejidos procesados en las Reales Fábricas de Ávila, Brehuega y Guadalajara, los cristales de San Ildefonso, los tabacos en Sevilla y el salitre y la porcelana en Madrid.

La Real Fábrica de Tejidos se instaló originalmente en Santander en 1719, como secuela de las medidas proteccionistas dictadas por Felipe V, pero pronto se trasladó a Guadalajara para producir paños finos y evitar su importación. Su vida fue breve por constituir un experimento inviable por la carencia de mercado interno y una evidente falta de planeación empresarial. Ésta fue la única experiencia del género real fábrica propiamente industrial, pues las otras operaban en mercados restringidos y elaboraban mercancías fundamentalmente artísticas, aunque muy útiles para surtir al fasto real y disminuir la salida de divisas. En este género destacaron la Fábrica de Porcelana del Buen Retiro, la de Vidrios Artísticos de San Ildefonso y la de tapices de Santa Bárbara. Debemos destacar un aspecto muy positivo de estas fábricas: que fueran fundadas a la vez como escuelas de oficios artísticos para formar a sus propios trabajadores, a tono con las propuestas de la Ilustración.¹⁵

Las fábricas reales brotaron dentro del proyecto borbónico de rescate de la economía hispánica, que puso el acento en la progresión de la deprimida industria hispánica. El gran caudal de metales preciosos que arribaba a la península podría propiciar la bonanza de la industria manufacturera de plata y oro, ya que 80 empleados de la corte se dedicaban a este oficio. Pero se requería que superaran el nivel artesanal y manejaran la tecnología moderna de fabricación, además de difundir profusamente los secretos del arte entre los españoles. El país, que estaba sobradamente provisto de plata por sus dominios americanos, adquiriría sin embargo las piezas artísticas fuera de sus territorios provocando la erogación de divisas. Por tanto, dentro de la política encaminada a evitar la salida de dinero, se adoptó el criterio colbertiano de concebir al Estado como una fábrica versátil, como una institución naturalmente económica, además de política. Así, para dotar de estos productos

¹⁴ "En la primera mitad del siglo XVIII no existió en España la gran industria más que bajo la forma de algunas industrias del Estado", apunta Marcelo Bitar Latayf. *Los economistas españoles y sus ideas sobre el comercio en las Indias*, Instituto Mexicano de Comercio Exterior, 1975, págs. 56-60.

¹⁵ Francisco Peregrín Puga, "Las fábricas de la Real Hacienda: un prototipo de empresa pública en España del siglo XVIII", en la antología de E. Verdera y Tuells (editor): *La empresa pública*, Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, 1970, págs. 1240-1288.

a la corte y más ampliamente a consumidores de la aristocracia y la burguesía, se formó la Real Fábrica de Platería que estuvo operando de 1743 a 1754. Fue sustituida en 1778 por otra real fábrica, conocida como Fábrica de Martínez, en honor a su director.¹⁶

Esta empresa de Estado constituyó un sonado éxito como tal y posiblemente fuera la institución modelo que con más acierto trabajó entre todas las manufacturas reales, y sirvió de ejemplo para demostrar que España podía sustentar eficientemente un programa industrial. Contando con un presupuesto más estrecho, fue la que tuvo mayor productividad y mejor acabadas las mercancías. De su escuela egresaron hábiles artesanos que desarrollaron sus conocimientos en la Península y las Indias. El éxito de sus actividades consistió en la renovación constante de su tecnología y el reclutamiento de especialistas extranjeros, contratados a la vez como instructores de los estudiantes. Dentro de su seno imperaron adecuadas relaciones de trabajo, que son hoy día antecedentes del derecho laboral. Todavía estuvo en funciones en 1845, cuando era conocida como Platería de la Real Casa y Cámara.

En 1771 fue fundada otra empresa pública por Carlos III, conocida como Casa de los Hermanos Charost o Real Fábrica y Escuela de Relojes, el apellido es de quienes fueran sus directores. Con base en la añeja tradición relojera de la corte, que ya contaba con personal calificado al efecto, la nueva empresa produciría en mayor escala para surtir el mercado peninsular y americano, desechando la importación de relojes y lanzando su producción al exterior. Aunque su campo de actividad era un mercado abierto, ciertamente su consumo era altamente selectivo y se restringía a círculos muy estrechos, y muchos de los relojes se obsequiaron en la corte, a soberanos extranjeros y a otras manufacturas reales. Por consiguiente, no es posible medir sus rendimientos como empresa productiva, como otras empresas hermanas. Pero se sabe que las erogaciones de la Real Hacienda eran mínimas y que la mayor parte de su sostenimiento lo cubría la empresa.

¹⁶ Peregrín cita las advertencias de dos autores sobre el peligro de la salida de metales. Uno es Luis de Ortiz, en su *Memorial al rey para que no salgan los dineros de estos reinos de España*, (1558). La obra llamó la atención de Manuel Colmeiro, quien la juzga como valiosa y añade que todavía sorprenden sus ideas más favorables al sistema de protección que al restrictivo, sus proyectos para fomentar la industria nacional, aprovechar las aguas de riego y canales, reforestar montes, y desamortizar tierras. "El genio natural del autor, junto con la experiencia de los negocios como contador de Castilla, le suministran ideas muy tempranas en punto a la economía de las naciones". El otro economista es Damián de Olivares, cuyo *Memorial sobre las fábricas de Toledo* "pondera la antigua fabricación de seda y lana en Toledo, La Mancha y Segovia, y atribuye su decadencia a la introducción de mercaderías extranjeras" (parece que el documento se preparó en la época de Felipe IV). Colmeiro, *op. cit.*, págs. 165-168.

Una empresa pública más pequeña, pero muy significativa, fue fundada como Real Manufactura de Piedras Preciosas. Como la anterior tuvo su origen en los oficios de la corte y debía satisfacer el ramo de larguezas del soberano, e impedir la fuga de divisas, pues España recurría a otros países para adquirir piedras preciosas montadas y pulidas. Para surtir a una clientela más amplia, fue establecida la Escuela de Alhajas de Bisutería, también conocida como Fábrica de Montar Piedras Falsas. Se había proyectado originalmente en 1784, bajo el cobijó de la Sociedad Económica de Madrid, y parece que al ser instituida dependió de la Fábrica de Cristal de la Granja, de la que utilizaba sus hornos y maquinaria. Similar a las anteriores era la Real Fábrica de Tejidos de Seda, establecida en 1748, cuyas actividades fueron contrastantes. En 1756 seguía operando y debidamente organizada, pero consistió en un fracaso económico porque, prevista para captar un mercado amplio, nunca alcanzó su propósito. En cambio, como escuela artesanal formó muy buenos operarios y la calidad de sus productos era óptima, dejando una secuela histórica a la fecha imperecedera y una tradición sedera de gran abolengo. El saldo general de sus actividades fue positivo.¹⁷

La empresa pública más grande en este género fue la Real Fábrica de Porcelana del Retiro y reunió a una pléyade de artistas nacionales y extranjeros, que en ella enseñaron su arte. La porcelana constituye un raro ejemplo de actividad del Estado en la economía, desde tiempos remotos, cuando se consideraba su producción como interés de Estado. En sus instalaciones se procesaba, además de la porcelana, otros productos, tales como piedras duras, dorado de bronce artísticos y talla de marfil en miniatura.¹⁸ Dentro de su complejo industrial funcionaba la Escuela de Bronces Dorados, la Fábrica de Loza la Florida (luego de Moncloa), el Real Laboratorio de Piedras Duras y Mosaico, y el Obrador de

¹⁷ Peregrín concluye lo siguiente: "en fin, la iniciativa real consiguió en España con esta empresa pública, o institución modelo, de la Real Manufactura de Sedas y Tejidos Ricos, de la Villa de Talavera, un reconocimiento, una expansión de la industria sedera, de tan honda raigambre y tradición en nuestro país, pero que al advenimiento de los Borbones se encontraba en la más absoluta postración". *Ibid*, pág. 1273.

¹⁸ La producción de porcelana fue muy apreciada en los imperios universales asiáticos, de donde el gusto por su fabricación pasó a Europa. Su monopolización por el Estado estaba garantizada por la pena de muerte, de trasgredirse esta disposición. Carlos III tuvo contacto con su producción cuando reinaba en Nápoles y había casado con María Amalia, hija de Federico II, quien la había comenzado a fabricar en Sajonia. Instaló en su reino la Fábrica de Porcelana de Capodimonte, en Sicilia, y al asumir el trono de España la desmontó y trasladó íntegramente, con todo y operarios y sus familias, además de sus instrumentos de trabajo y las materias primas. Para conservar el secreto de fabricación hizo dismantelar completamente las instalaciones. Luego de cinco meses de trabajo para su reinstalación, la fábrica comenzó a operar en El Buen Retiro. *Ibid*, págs. 1273-78.

Trabajos de Marfil del Buen Retiro. Carlos III tuvo especial interés en su desarrollo y le inyectó un generoso presupuesto, dentro del cual se consignaron elevados sueldos para directivos y trabajadores. En esta empresa de Estado se dio un progreso más en el derecho laboral y las pensiones civiles, pues los operarios y su familia tenían un seguro de inhabilidad por accidentes de trabajo, viudez y orfandad, y hasta ayuda para el matrimonio de los hijos. Pero esta política fue muy onerosa a la Real Hacienda y se hizo tan impopular en el país, que obligaron a la realización de mejoras y a la emisión de nuevas ordenanzas, que se suspendieron por la súbita destrucción de la fábrica. Es difícil evaluar su importancia, más allá de la satisfacción de las caras aficiones de la corte, pues su producción no alcanzaba un mercado más extendido.

La producción de vidrio también fue una preocupación del Estado. Desde 1689 se había instalado una fábrica, por encargo de Carlos II a un empresario flamenco, pero luego de su rápido fracaso la asumió la Real Hacienda. Tiempo después Carlos III la reorganizó como Real Fábrica de Cristal y le dotó de mejores instalaciones. Su giro era la elaboración de lámparas y arañas de cristal, copas, frascos, jarras y artículos tallados y grabados, para surtir a la corte. Sin embargo, también producía artículos ópticos, como anteojos para leer y para el teatro. Por lo general su actividad fue financieramente deficitaria, pero se conservó como empresa pública hasta 1829, en que fue privatizada. Como otras empresas hermanas, su déficit financiero contrastó con el gran prestigio alcanzado por la calidad de sus productos.¹⁹

Debemos consignar la existencia de la Real Fábrica de Tapices Española, establecida en la época de Felipe V con apoyo de artesanos traídos de Bruselas, históricamente tan ligada a ella. Justamente Colbert había organizado una fábrica estatal de tapices en Francia, para dejar de depender de los producidos en aquella ciudad. También estuvo operando la Fábrica Nacional de Moneda, que desde 1719 sustituyó en esta tarea a un concesionario particular. Nuestro conocido Eduardo Arcila Farías habla de una real manufactura en la Nueva España, pero no aporta más información sobre ella.

Finalmente, dentro de la atmósfera de transformación económica propiciada por la nueva dinastía, se engendraron y desarrollaron un conjunto de instituciones sociales ajenas a la vida estamental, cuyo destino era estimular la actividad en los sectores emergentes de la sociedad española e inspirar un ambiente de modernización: las sociedades económicas.

¹⁹ Apunta Francisco Peregrín que "fue esta otra empresa pública española, la industria artística de la Real Hacienda, que llegó a alcanzar más importancia como centro productor, no sólo de Europa en su época, sino en el mundo, durante su período de esplendor en el siglo XVIII". *Ibid.*, pág. 1278.

c) Las sociedades económicas

La reforma borbónica configuró una atmósfera adecuada para la renovación cultural, educativa, científica, artística y tecnológica del reino, que en España surtió efectos positivos en los círculos progresistas como promotores de las transformaciones en todos órdenes. La metamorfosis cultural tuvo su asiento en la vida urbana, tanto en grandes ciudades como en villas pequeñas, donde los hombres amantes del progreso se congregaron inicialmente en reuniones informales, que luego mutaron hacia academias formalmente constituidas. La renovación de la instrucción pública intramuros era insuficiente, sobre todo por el carácter retardatario que patentizaban algunas universidades y colegios, de modo que la producción, reproducción y divulgación de una nueva cultura desbordó los cauces establecidos y se desarrolló más plenamente en el seno de los núcleos sociales que estimulaban la modernización del país.²⁰

Estos caudales de energías intelectuales rápidamente obtuvieron una adecuada organización, indispensable para darles suficiente institucionalidad y permanencia, para hacerlos perdurables y más eficientes en sus propósitos vitales. Naturalmente la Corona y sus ministros ilustrados prestaron toda la ayuda para la constitución de academias de científicos, profesionales y simples amigos de la sabiduría, y estimularon la proliferación de entidades similares. El ambiente a favor de la renovación cultural comenzó a gestarse a fines del imperio de los Austria, con alguna timidez, pero con el vigor suficiente para adquirir perpetuidad y continuidad bajo la dinastía que los sustituyó. El antecedente más antiguo lo constituyen las informales reuniones que en 1697 varios médicos tenían en Sevilla para leer y discutir, y que se transformaron en la Sociedad Médica de esta ciudad. En forma similar se organizó en 1733 la Academia de Medicina de Madrid y en 1770 la Conferencia de Físicos de Barcelona, transformada en la Real Academia de Ciencias en 1770. Para dar solidez a sus trabajos y garantizar su permanencia, el rey reglamentó las actividades de estas academias en 1747. Su actividad se desarrollaba los días hábiles y el domingo organizaban conciertos y actos culturales similares.

En paralelo a estos progresos en la educación y la ciencia, surgieron las instituciones civiles conocidas como sociedades económicas de amigos del país, que tuvieron como objeto animar a la aletargada economía hispánica, alentando a la agricultura, la industria y el comercio, además de difundir los progresos de la tecnología, propiciar el entrenamiento técnico de los trabajadores y estimular el desarrollo de las ciencias aplicadas. Campomanes y

²⁰ Jean Sarrailh, *La España ilustrada de la segunda mitad del siglo XVIII*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.

Jovellanos fueron de sus principales promotores. Estas sociedades alentaron, al mismo tiempo, un ámbito institucional para la asunción de conciencia de clase de una burguesía en ciernes, pues, en oposición a las corporaciones estamentales, como los gremios y los consulados, no estaban formadas atendiendo la condición de clase o profesión ejercida. También fungieron como órganos políticos creados para popularizar y alentar las reformas. Tal fue su esencia. En su seno fueron agrupadas las fuerzas del progreso y su centro de actividad era la resarcida vida urbana, fungiendo como fuentes de progresión científica y tecnológica. A partir de 1766 las sociedades económicas sirvieron como instrumento directo de la actividad de reformistas como Floridablanca y Campomanes, y donde como vivero académico se gestaron y desarrollaron además personalidades intelectuales como la de Cabarrús y Foronda.²¹

Las sociedades económicas fueron instituciones sociales puestas al servicio del progreso. La Sociedad de Vergara, establecida en 1766, fue instalada en un local expropiado a la Compañía de Jesús. La más importante de ellas fue la Sociedad Económica de Madrid, fundada en 1776, y que nació bajo la inspiración del *Discurso sobre la industria popular* disertado por Campomanes. Sus propuestas fueron asumidas por el Consejo de Castilla y sustentaron los argumentos para la aprobación de los estatutos de la sociedad. La lista de estas sociedades es numerosa: Sociedad Vascongada (que se instituyó en 1765), de Baeza y de Cádiz (1774), Real Sociedad Económica de Sevilla (1777), de Santander (1778), entre otras. Para 1804 había 63 sociedades económicas en España, que luego se incrementaron a 233. En las Indias llegaron a existir 110 sociedades.

Fueron una fuente primordial de renovación científica y tecnológica, pues en ellas se fomentó la enseñanza de las artes manuales y se patrocinó la formación de escuelas prácticas. Se abrieron a todos los miembros de la sociedad española, independientemente de su condición social, imprimiendo a la vida ciudadana un impulso de democracia sin precedentes dentro de una nueva atmósfera de pluralidad y civilidad, que nada la relacionaba con la sociedad estamental. En su seno se incorporó a personas de la más diversa extracción social, independientemente de su fortuna y profesión, y ellas fueron el primer espacio público en el que las mujeres pudieron participar. En su seno ingresaron comerciantes, hidalgos, párrocos y propietarios rurales, cuya convergencia se resumía en su interés por la superación del estado de cosas. Sus actividades se extendieron al avío de los labradores, con semillas y herramientas, y al fomento del desarrollo industrial. En su condición de

²¹ Vicente Rodríguez Casado, *La política y los políticos en el reinado de Carlos III*, Madrid, Ediciones Rialp, 1962, págs. 250-64.

sociedades civiles con protección gubernamental, indujeron la aprobación de la legislación económica innovadora del reino.

Un ingrediente a favor de su consistencia y perpetuidad institucional, fue la constitución formal de una organización flexible que era conducida por sus propios miembros mediante el desempeño honorífico de cargos, tales como los de director, tesorero, censor, secretario y contador, puestos asumidos democráticamente. Aunque eran autofinanciadas, las sociedades económicas también recibían participaciones económicas aportadas por la Corona para estrechar más aún la lealtad a sus políticas y programas de gobierno. Todas ellas alentaron la formación de bibliotecas y se empeñaron por publicar un libro al año cuando menos. En sus sesiones de trabajo se desarrollaron conferencias y organizaron mesas redondas sobre temas de interés nacional, además que se leyeron y comentaron libros de valor, algunos prohibidos y censurados, contando con el disimulo de las autoridades. Sus miembros fueron los líderes de la renovación cultural, educativa, científica y tecnológica de España, y adalides de las formas modernas de hacer política.

Quando se formó la primera sociedad económica en España, la de Vergara, bajo el impulso del conde de Peñaflorida, el país ingresaba en una corriente europea muy vigorosa que ya había dado frutos en Suiza y Francia, donde se habían constituido sociedades económicas en 1747 y 1761. Su labor fue fructífera: en España fundaron cátedras de economía, química, botánica y estadística, y en Valladolid fundaron la Escuela Práctica de Agricultura, en tanto que la Junta de Comercio de Barcelona instituyó la Escuela Náutica. La activa Sociedad Económica de Zaragoza creó la Escuela de Agricultura y otra de matemáticas, en tanto que con el apoyo de sus similares de Madrid, Sevilla y Valencia, instituyó un Jardín Botánico. La sociedad de Palma de Mallorca proyectó la constitución de una compañía naviera para comerciar con el Báltico y las Indias, que fue aprobada, pero no cuajó a pesar del interés y persistencia de sus socios. Estas instituciones fueron, en suma, uno de los más poderosos instrumentos de modernización a favor de las políticas del gobierno borbón y fueron un sustituto de la burguesía, que en otros países había promovido el crecimiento económico y encabezado la edificación nacional. España, casi carente de esta clase social, creó a tales instituciones para transformar las relaciones de producción y salir así del subdesarrollo económico que la mantenía a la zaga de Europa.

Uno de los aspectos más interesantes de las sociedades económicas fue su función como centro de debate político, sobre todo tratándose de un ámbito donde las relaciones de poder eran tan estrechas. La reforma borbónica, sobre todo bajo Carlos III, fue instrumenta-

da con criterios que fomentaron la modernización de la política, porque buscó, organizó y movilizó en estas instituciones el apoyo de las clases y sectores favorables al cambio, y las hizo centro de polémica y ventilación de ideas donde no existía un parlamento y mucho menos los partidos políticos. También fungieron como caja de resonancia de opinión pública y como órganos de consulta legislativa cuasi-oficial, donde emergían propuestas de sus miembros elevadas al gobierno o dictámenes elaborados por solicitud gubernamental. En la Sociedad Económica de Madrid, Campomanes fustigó a los gremios estamentalizados, contando con el apoyo de las sociedades de Segovia y Valladolid, y también en su seno Jovellanos preparó y presentó su proyecto de Ley Agraria.

Las empresas navieras —privadas y de participación estatal—, las reales fábricas y las sociedades económicas, representan fielmente el grado de modernización hispánica por medio de la ampliación de la capacidad de un Estado para dar cabida a tipos cambiantes de organizaciones y demandas políticas. Son, en fin, reflejos fidedignos del exitoso desafío de la nueva dinastía a los problemas del cambio, pues el desarrollo político alcanzado por el Estado hispánico se evidenciaba transparentemente en las nuevas instituciones que surgían como ámbitos novedosos de civilidad, politización y participación, y de creativa actividad de un gobierno que había roto los viejos moldes de la constitución estamental legada por la Casa de Austria.

2. La nueva sociedad: las bases de la vida social

Las reformas borbónicas revolucionaron las relaciones de producción, pero dentro de condiciones históricas inherentes al absolutismo ilustrado, que no es un régimen burgués de derecho, sino una organización de dominación caracterizada por una situación en la cual ni la aristocracia ni la burguesía están históricamente en capacidad de gobernar. La primera ya no tiene el poder y la segunda no lo alcanzaba todavía. La organización política ha derivado en una constitución que está prescindiendo de ingredientes estamentales, en vías de extinción, y se está formando un régimen en el que los elementos básicos del orden político imperante se han abierto al acceso de una burguesía, que tiende a reemplazar a las corporaciones. El nuevo régimen no deja de ser absolutista, incluso como “despotismo ilustrado” es más centralizado y autoritario que el absolutismo con bases estamentales, pero ciertamente es más progresivo y dinámico y por tanto requiere de las nuevas bases sociales que le brinda la burguesía. La constitución estamental constituyó un impedimento para el desarrollo de las fuerzas productivas, cuya animación fue el objetivo básico de las reformas bor-

bónicas. La modernización borbónica no se ciñó a la economía, pero fueron las relaciones de producción las que más sensibles cambios sufrieron. Por consiguiente, los antiguos vínculos estamentales fueron trastocados en la medida que la movilización social favorecía la urbanización y las relaciones sociales de producción, que auspiciaron el alumbramiento de la sociedad civil que dio cabida a nuevas instituciones, como las academias y sociedades económicas, que al mismo tiempo sirvieron de nueva atmósfera para una más amplia vida política.

Antes de examinar brevemente la naturaleza de la sociedad estamental, debemos remarcar su papel de componente complementario de la organización de dominio en el absolutismo del siglo XVIII —del despotismo ilustrado—, que constituye la fase final de su vida. El régimen estamental fue un producto singular de una fase histórica del desarrollo político europeo y el resultado de la ingobernabilidad del imperio carolingio, del que derivó la formación de un régimen peculiar, fundamentalmente en la Baja Edad Media, en el cual existió una apropiación de los medios de administración por los funcionarios. La asunción patrimonial de estos medios los proveyó de poderes de mando y las de rentas económicas correspondientes. Dentro de este proceso general apropiatorio se gestaron los ingredientes básicos del estatuto de los funcionarios civiles del mundo moderno, pero en su momento de origen se convirtió en una corporación autónoma que fijó sus reglas internas y dictó sus sistemas de ingreso, también independientemente. La apropiación de cargos, como derecho, les obligaba a la manutención del oficio y de sus colaboradores, y podían sus propietarios hacerlos vitalicios y heredarlos, propiciando un mercado de cargos públicos y un variado sistema de arrendamientos.²²

Durante los siglos XVI y XVII se mantuvo la constitución estamental, que se fue degradando paulatinamente, pero persistió aún durante el XVII. Uno de los países donde se conservó con más vigor fue España, motivada por su modernización incipiente y la perpetuación de las bases corporativas durante los últimos Habsburgo. El gran problema que tuvo que enfrentar la reforma borbónica fue este legado social, cuya transformación se dificultaba por constituir la unidad política de dominación vigente, es decir, la organización de dominio heredada a Felipe V. Pero la constitución estamental no era sino la representación política de la sociedad estamental, que hunde sus raíces en relaciones de producción, pues los estamentos no son otra cosa que la reproducción concreta y formal

²² Max Weber, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1966 2 t., t. 1, pág. 185.

de súbditos sustraídos a la autoridad real y representados, como unidad política, ante la Corona.²³

Dentro del imperio universal de los Austria la constitución estamental se acomodó sin dificultad, a pesar de consistir en una dualidad de poderes de dos mitades simultáneas, una representada por el emperador, la otra por los estamentos, pero sin formar una unidad política como en el Estado moderno. Precisamente la misión del despotismo ilustrado es completar esta unidad, que consiste en la plenitud de modernidad del Estado. Esta dualidad representa la indiferenciación del derecho público y el derecho privado, y la incompleta escisión entre el Estado y la sociedad. Todavía no se declaran los derechos del hombre y del ciudadano. El régimen estamental es la contraposición de las constituciones representativas, pues en él la igualdad aún no arriba, pues en su lugar impera el privilegio, que no es otra cosa que la desigualdad jurídica. El ejercicio de los poderes políticos, por consiguiente, deriva del disfrute del privilegio.²⁴ La desigualdad material y social es la base del régimen estamental y la prerrogativa su fundamento político, junto al cual se desarrolló un deber ante la Corona. El soberano asocia los estamentos al gobierno, pero tiene que respetar sus privilegios y derechos, incluso el derecho de resistencia y de integrar formalmente el gobierno donde su participación, de país a país, es variable. La representación estamental se organiza en cámaras o curias, y se clasifica en bicameral y tricursal dependiendo de su relación de derivación o no del imperio franco.²⁵ La pertenencia a una u otra determinó, en cada caso, la modalidad de la modernización política y del desarrollo administrativo.

²³ Hintze apunta que esta representación estamental no parte de la voluntad de los representados, sino que le es impuesta por considerárseles políticamente alienados —más precisamente: *alieni juris*, jurídicamente enajenados—. Otto Hintze, "Historia de las formas políticas", Madrid, *Revista de Occidente*, 1968, págs. 80-101.

²⁴ Hintze sostiene que "en lugar del principio de igualdad jurídica ciudadana, domina más bien la desigualdad jurídica, el derecho de privilegio", por lo que las funciones políticas brotan del privilegio y "el poder mismo de dominación aparece como un privilegio, como una prerrogativa". *Ibid.*, pág. 82.

²⁵ El citado autor apunta que el sistema bicameral reunió a los países de la periferia imperial franca, cuyo ejemplo típico es Inglaterra, en tanto que el representante prototipo del tricursal es Francia. El imperio alemán combina ambos, pues como totalidad es bicameral, pero sus principados son tricursales. La primera es la más antigua y primitiva, y por tanto la "más regresiva y extensiva". La segunda desarrolló una administración burocrática en forma de "empresa estatal progresiva e intensiva". La diferencia de ambos tipos de desarrollo administrativo propició que en el siglo XIX el liberalismo y el "romanticismo administrativo" propiciaran una atmósfera de calumnia contra la administración burocrática, mientras la administración autónoma era proclamada entusiastamente. La administración británica era "indolente y diletante", y tenía un siglo de atraso frente a la del continente europeo, y verdaderamente su progreso surgió de la burocratización de la vida comunal.

Opuestamente al proceso histórico británico, la intensidad de la empresa estatal bajo el impulso de la absolutización de la constitución tricursal fue el verdadero signo de transformación de los regímenes feudales y franqueó el paso a las monarquías centralizadas del siglo XVI. En el régimen tricursal el componente regio es más fuerte que el estamental, en contraste al régimen bicameral, y pudo someter a los estamentos gradual y coercitivamente, y —aprovechando su repliegue—, extendió los cometidos de la empresa estatal que durante los dos siglos siguientes suprimió el poderío estamental. En contraste, el régimen bicameral sustentó un polo estamental preponderante, causando en consecuencia un parlamentarismo temprano muy sólido, que inundó el espacio dejado por una laxa burocracia central que contrastó con la postrera burocratización de la vida local.

Castilla, por su parte, es un caso *sui generis* que parcialmente responde a la tradición tricursal. Tal como lo observamos, el desarrollo de su régimen estuvo determinado por las asociaciones con los reinos de León y Navarra, y después con Aragón y por ende con Italia y Sicilia; y también con Flandes y Borgoña, además de su fugaz vínculo con el Sacro Imperio Romano Germánico, en la época de Carlos V. Finalmente, se vinculó con sus extensas posesiones indianas, las más amplias del mundo, con el formidable caudal de riquezas que inundaron sus mercados. Esto explica cómo la desestamentación de su organización de dominio, muy lenta, no fue óbice del grado suficiente de absolutización que requirió para alcanzar la primacía en el siglo XVI, y también explica el formidable peso que impidió su modernización en la centuria siguiente. La organización de dominación imperial universal fue compatible con la constitución estamental, porque no obstaculizaba el funcionamiento de los relaciones de dominio. Pero, una vez que fue desechada la antigua organización imperial y los Borbones constituyeron al Estado, la dualidad del régimen estamental estaba en abierta contradicción con la nueva organización de dominación y su dismantelamiento fue una de las medidas primeras y urgentes, desde la entronización de Felipe V.

Además de la constitución estamental degradada, pero persistente, los Borbones tuvieron que enfrentar a la Iglesia más poderosa de Europa, la hispánica, y su eficiente brazo económico: la Compañía de Jesús. La Ilustración y el desarrollo del Estado de policía, activo y emprendedor, propiciaron una reconceptuación del papel del Estado frente a otros poderes locales, en especial con la Iglesia católica, emergiendo el regalismo como una ideología estatal. Como otros soberanos durante la era del despotismo ilustrado, Felipe V comenzó tomando distancia del clero católico, sustentando ideas secularizantes. En 1737 y 1793 hubieron dos concordatos con Roma que allanaron el camino para el cobro de

impuestos a bienes eclesiásticos recién adquiridos, y en 1760 el ingreso del "excusado" —el diezmo más alto cobrado en cada parroquia— pasó a la Real Hacienda. Felipe V no olvidó que el papa Clemente XI apoyó al archiduque Carlos de Habsburgo en la sucesión del trono de España, cuando antes se había inclinado a su favor. Pero el regalismo borbón no fue meramente un acto de *vendetta*, sino una política compleja de modernización que enfrentó al más tradicional de los poderes: la Iglesia católica. Esto fue simplemente la supremacía del poder temporal sobre el espiritual, en tanto que la redefinición del patronato favoreció la intervención de la Corona en la nominación de obispos y en la administración de los bienes eclesiásticos.

Este ambiente de regalismo se exacerbó en la época de Carlos III y sus colaboradores esgrimieron la espada contra el clero, principalmente hacia los hijos de San Ignacio, quienes, en los momentos más cálidos de las ideas secularizantes, fueron expatriados y expropiados por el nuevo Estado hispánico. La Compañía había declarado la guerra a los jansenistas —seguidores de Cornelio Jansen, un teólogo flamenco disidente—, pero amplió el combate a todos aquellos que juzgaba como enemigos del papado. Su adhesión a la silla apostólica era el punto central de las críticas de los funcionarios ilustrados, principalmente Floridablanca y Campomanes, los adalides del regalismo. Pero no se puede desconocer que la enorme riqueza de los jesuitas fue una de las causas de su expulsión porque, en contraste a las demás órdenes religiosas, la compañía tenía capitales desamortizados, bollantes y altamente productivos, aunque estaban clasificados como amortizados. La expulsión de España y sus dominios en 1767 fue una secuela de la expatriación de Portugal en 1759 y de Francia en 1764, año en que también fueron extrañados de Parma y Nápoles. Estos actos soberanos de estados nacionales fuertemente modernizados constituyeron un proceso general de reivindicación de su potestad política, ante una corporación que se había convertido en un poder autónomo. Cuando se dictaminó su expatriación de España y sus dominios, 46 de los 60 clérigos consultados votaron a favor y hasta la orden de los agustinos se congratuló del hecho.²⁶

No debemos olvidar que el reclutamiento de funcionarios en las universidades, no en los colegios mayores, fue una de las medidas decisivas para desmontar los restos de la constitución estamental, que fue replegada a los cargos judiciales y militares. Carlos III escogió preferentemente a los manteístas, que habían egresado de los centros educativos, cuyo mejor ejemplo era el erudito

²⁶ La expulsión de los jesuitas obedeció a diversas causas, pero todas ellas centradas en un punto: su papel obstructor de la modernización estatal. Es una paradoja que, teniendo la orden una inclinación propicia a la acumulación de capital e inversión en empresas rentables, es decir, a favor de la desamortización, fungió co-

Campomanes.²⁷ La Compañía había sometido la conciencia de los gobernantes a su designio, pues controlaba el confesionalismo y con ello su influjo en la política estatal era decisiva. Con su expulsión se liquidaba esta influencia perniciosa, que medraba la racionalidad dictada por la Ilustración para la conducción de los negocios públicos.²⁸ La expulsión fue precedida por un Consejo de Estado Extraordinario del 30 de abril de 1767, cuyo dictamen es en extremo revelador de la conciencia gubernamental acerca de lo que representaban los seguidores de San Ignacio.²⁹ Este dictamen es la declaración, completa, del ingreso a la modernidad de España, cuyo Estado reclama soberanía plena como poder interior y con personalidad hacia afuera.

Los jesuitas no fueron los únicos en ser afectados por las reformas, sobre todo las nuevas políticas tributarias, que incidieron en el clero secular y regular. Los clérigos ociosos de la corte fueron despachados a otros lugares y se impidió que los jueces diocesanos, sin el concurso de la autoridad temporal, siguieran deteniendo a legos y secuestraran sus bienes. Éstas, entre otras medidas significativas, consiguieron la domesticación del clero luego de ser, por dos siglos, un poder irrefrenado. Otro estamento afectado por la

como una aliada de los conservadores. Otro de los motivos fue que no se asoció a la reforma borbónica y sí a los estamentos, para los cuales fungía como reproductora ideológica a través de sus eficientes colegios mayores. Rodríguez Casado apunta que “protegidos por la Santa Sede, consiguieron el monopolio de la enseñanza entre los altos estamentos de la sociedad; apoyados en ésta, controlaban a la juventud, los cargos importantes del Estado, y desde que en España comenzó a reinar la Casa de Borbón, el confesionalismo regio”. *La política y los políticos en el reinado de Carlos III*, págs. 178-203. Sin embargo, el autor cree que el motivo de la extrañación debe buscarse, no en la ideología, sino en las circunstancias de la época, aunque ambos factores fueron decisivos.

²⁷ Estos provenían de hidalgos empobrecidos o miembros de la emergente burguesía, y su ingreso al consejo había sido una medida iniciada por Patiño y Ensenada —quienes sostenían que el ingreso no debía fundarse en la cuna, sino en el conocimiento.

²⁸ Tal era el poder obtenido por los jesuitas como confesores de los gobernantes de España, que Tanucci, consejero aúlico de Carlos III, acudía a un clérigo de la Compañía para recibir confesión. Sin embargo, aceptaba que era admisible que un consejero lo hiciera, pero más todavía un soberano. Rodríguez Casado refiere que en un documento de la época, publicado hasta 1911, reveló que de los 24 miembros del Consejo de Castilla —órgano supremo del Estado borbónico—, 13 eran adictos o simpatizantes de la orden de San Ignacio. Se confirmó, asimismo que Campomanes no lo era.

²⁹ El dictamen declaró que la Compañía se había guiado por el espíritu de fanatismo y sedición, que había engendrado un orgullo nocivo al reino y era ella toda favorable a Roma, y había instigado contra el rey. La orden fue definida de la siguiente manera: “este cuerpo es una facción abierta que perturba al Estado por intereses diametralmente opuestos a la pública felicidad”, una corporación fanática y relajante del orden social que “lucha con la ilustración y la hombría de bien. Es incomprendible toda facción dentro de cualquier Estado con la subsistencia y conservación del Estado mismo”. Transcrito por Rodríguez Casado, *op.cit.*, págs. 181-182.

reforma fue la aristocracia, que sería sustituida en el Consejo de Castilla por los manteístas. La más grande derrota de la aristocracia fue la institución de la orden de Carlos III que, además del reconocimiento a los méritos de los altos funcionarios públicos manteístas, les franqueaba el paso a todos los cargos públicos.

Dentro de la vida económica hispánica actuaba el poderoso cuerpo de los Cinco Gremios Mayores de Madrid, un monopolio del comercio de artículos suntuarios el cual, siendo su naturaleza aburguesada, en cierto modo tenía más relación con la aristocracia por su carácter cerrado y proclive a las prerrogativas. Su naturaleza distaba mucho de las sociedades económicas, signo del régimen borbónico, porque se ingresaba a la corporación por la cuna e incluso el reclutamiento de aprendices requería una larga espera. Su campo mercantil era la joyería, piedras preciosas, tapicería, droguería y especiería, que monopolizaba por medio del control de precios. Tenía un trato preferente del gobierno por servirle de banquero en caso de emergencia, pero en lo general también lo hacía para los particulares, pero con la reserva que a éstos les cobraba el 2.5% de interés y a aquél el 4.5%. El trono, en la época de Esquilache, los intervino para limitar sus ganancias. En lo general su actitud ante la reforma fue refractaria.

El estancamiento de la economía provocó un replanteamiento temprano del carácter de los oficios manuales, pues desde 1682 se autorizó a los nobles para participar como empresarios en la fabricación de tejidos, pero no como operarios. Este proceso fue lento, hasta 1783 Carlos III declaró la dignidad del trabajo manual para abrir una opción laboral a los muchos hidalgos empobrecidos. La medida, aunque tardía, constituyó uno de los pasos más firmes para desterrar los prejuicios heredados por la sociedad estamental y situar a la aristocracia hispánica en igualdad de circunstancias a la de Inglaterra y Francia.

Otra de las fuerzas del retroceso vulnerada por la reforma económica fue el poderoso gremio ganadero de la Mesta, causante en cierta forma de la decadencia agrícola de la península. Desde la época de los Reyes Católicos esta corporación contaba con una licencia ilimitada para hacer transitar los rebaños por todo el territorio, sin que los agricultores pudieran impedirlo, pues estaba prohibido cercar los terrenos. Parte de su poderío derivaba de su condición estamental, contaba con sus propios tribunales y de justicia exclusiva, y constituía un monopolio que inhibía el desarrollo de los pequeños ganaderos. También se había convertido en un propietario corporativo de predios baldíos adquiridos a los ayuntamientos y como arrendador de otros muchos de mayorazgos, del clero y de las órdenes militares. Con el advenimiento de la nueva dinastía su privilegiada condición cambió sustancialmente, Felipe V autorizó la

venta de los terrenos baldíos y aprobó el cercado de los terrenos de cultivo. Aunque Fernando VI rectificó estas medidas, Carlos III las puso de nuevo en práctica. El destino de la Mesta estaba sellado, nuevamente se dispuso la protección de los predios municipales y se dio el golpe de gracia a la corporación al nombrar en 1779 a Pedro de Campomanes como presidente del gremio. El paso decisivo y definitivo fue la supresión del derecho de posesión antes mencionado, que desde la época de Isabel y Fernando le otorgaba privilegio de paso irrestricto por toda España.

Las reformas borbónicas fueron un poderoso incentivo del desarrollo demográfico de España y un factor significativo de la recomposición relativa de la organización de clases de la sociedad. La aristocracia constituía la tercera clase más numerosa, después de los labradores y los artesanos. Según el censo de 1797, que mostraba un crecimiento demográfico general notable, en 1768 habían 6 689 875 habitantes en España, en tanto que para aquel año se había aumentado a 10 541 221. En la década 1787-1797 la nobleza había disminuido 4.6%, pero seguía siendo muy numerosa, sobre todo comparativamente con otros países: en España había 402 059 nobles, en tanto que en Francia sólo 250 mil, pero estando mucho más poblada la segunda. Además, si consideramos que en buena parte la nobleza era una clase ociosa por efecto del mayorazgo, pues las letras y las armas no podía absorberla entera, es dramático que únicamente hubiera 533 769 artesanos y 1 677 172 labradores; y que el otro estamento improductivo, el clero, sumara la friolera de 172231 religiosos. Hay que decir, sin embargo, que estas cifras hablan de un incremento de artesanos y labradores, y una relativa urbanización. Quizá lo significativo de la política demográfica borbónica fuera la sensible disminución de la servidumbre, que se redujo de 180 092 criados a 17 095.³⁰

Estas cifras son muy reveladoras y muestran, además de su alcance, también la profundidad conseguida por las reformas dentro de la sociedad estamental. Quizá la crítica más justificada y cierta fue, como ya lo advertimos, que la modernización no caló hondo en la vida local donde la empobrecida aristocracia no fue liquidad, cuando se pudo hacer. Pero debemos recordar que la aristocracia es un componente, degradado, pero componente al fin del orden político absolutista y que siguió cumpliendo una función social y pública necesaria para el Estado. Por tanto, su completa eliminación nunca fue un programa establecido por ningún absolutismo. La merma de su poder llega hasta donde conviene al Estado, para asumir con plenitud sus poderes y ejercer libremente la soberanía. La reforma borbónica tuvo diferentes grados de densidad y

³⁰ Eleazar Córdova-Bello, *Las reformas del despotismo ilustrado en América (siglo XVIII hispanoamericano)*, Caracas, pág. 76.

penetración, y consecuentemente un éxito diferenciado en sus objetivos de modernización.

Los cambios en la propiedad rural no fueron radicales, su forma feudal básica no fue suprimida a pesar de las medidas dictadas sobre el mayorazgo y la desamortización de la propiedad clerical y civil. La Iglesia católica conservaba, al concluir el siglo XVIII, 12% de la tierra. También los señores de vasallos, como se conocía a los hidalgos, eran fuertes propietarios, pero no tan poderosos como el clero por su inveterado empobrecimiento. Su poder, por consentimiento real, descansaba en los derechos y privilegios locales: participación en el nombramiento de las autoridades locales, percepción de una pequeña parte de las cosechas y de algunos impuestos en metálico, y ciertos monopolios de caza y pesca. Parece que estos derechos se les habían dejado para permitir su subsistencia y no quedar a expensas del Estado. En 1797 todavía 17 ciudades y un tercio de las villas de España continuaban en sus manos.³¹

3. La organización hacendaria: expansión de las fuerzas interiores del Estado hispánico

No se necesita pensar demasiado para visualizar rápidamente la enorme revolución que significó el cambio de concepción hacendaria en la administración pública hispánica. Como en el concepto camerarista, el Estado de policía hispánico fragua una renovación trascendental que definió a la Real Hacienda más allá de las prácticas arbitristas. Por voz de Carlos III, Floridablanca explicó que “la Real Hacienda no es otra cosa que el rédito, rentas o frutos que produce la grande heredad de esta monarquía, y como toda heredad, debe ser muy cultivada para asegurar, mejorar y aumentar aquellos frutos, y bien administrada en la recolección o labranza de estos, por medios más adaptables a su calidad”.³²

La Real Hacienda dejaba de ser una propiedad amortizada cuyos arriendos solamente producían impuestos, para transformarse en patrimonio de la Corona que hacía fructificar sus bienes, dominios y regalías, un cuantioso capital, por medio de su explotación racional. Se le concebía muy revolucionada, como una gran empresa pública. Floridablanca explica que se había puesto sólo atención en el cobro de impuestos, no en el cultivo de los territorios donde se puede trabajar y producir, ni tampoco en el fomento de la actividad

³¹ Marcelo Bitar Letayf, *Los economistas españoles y sus ideas sobre el comercio de las Indias*, págs. 45-57.

³² Conde de Floridablanca, “Instrucción reservada que la Junta de Estado, creada por mi decreto de este día, 8 de julio de 1787, deberá observar en todos los puntos y ramos encargados a su conocimiento y examen”. Madrid, Biblioteca de Autores Españoles, 1952, vol. 59, págs. 242-246.

de los habitantes del reino que facilitan la producción. "Ahora se piensa diferente y, más que disfrutar la hacienda, hay que cultivarla porque sus frutos serán mejores: el cultivo consiste en el fomento de la población con el de la agricultura, el de las artes e industria y del comercio". Y como efecto de esta concepción hacendaria de los dominios de la Corona, la Casa de Borbón liberó el comercio, fomentó la agricultura y debilitó a la Mesta; estableció las Reales Fábricas, monopolizó el tabaco, reorganizó la renta del mercurio e intervino, con variedad, versatilidad y vastedad en la vida económica, para sacar a España y las Indias del ancestral subdesarrollo, invirtiendo en ello a su patrimonio.

Con dos siglos de atraso llegaba España a la centralización hacendaria, que había sido un ingrediente básico de la absolutización de otros países. Una vez que se perdieron los dominios europeos y las riquezas de América se desviaron a otras partes de Europa, no a la península, la centralización hacendaria se hizo una necesidad imperativa, así como su redefinición para dar cabida a un Estado activo y emprendedor como condición impostergable de modernización para combatir el subdesarrollo. Con ello dejaba de sobrevivir la concepción imperial que respetó secularmente la autonomía de los reinos, y una vez que Felipe V suprimió los fueros de Aragón, Carlos III ya proyectaba formar un fondo con sus rentas para sufragar el poblamiento de las regiones desoladas de España, aviar a los labradores pobres y construir sistemas de riego para fomentar la agricultura, así como estimular las artes y la industria, y la compra de maquinaria y premiación de los inventores. Serviría también para auspiciar el crecimiento del correo y la navegación, y para afianzar los negocios hispánicos en el extranjero.

De hecho fue la hacienda pública el sector prioritario de las reformas a partir de Felipe V, merced a su deterioro y deprimente estado, toda vez que se encontraba organizada con base en los tradicionales conceptos arbitristicos. Cuando fue entronizado, el estilo estamental privaba y casi todos los ingresos estaban arrendados. Esta política, como se ha observado también en otras realidades europeas y no europeas, ha sido funesta porque provocó la concentración de la riqueza en los arrendadores y empobreció a los contribuyentes. Al mismo tiempo, persistían reinos aforados cuya autonomía les exentaba de contribuir a la Real Hacienda, en tanto que otros pagaban y algunos pagaban más, como Castilla y las Indias, cuyas rentas sostenían a todo el maltrecho imperio. Finalmente, como lo advertimos, la inmensa riqueza del clero era ajena casi por completo a la tributación estatal.³³

³³ Fernando Cos-Gayón, *Historia de la administración pública de España*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1976, págs. 209-228.

Una vez que la Casa de Borbón se asentó sólidamente, su política fiscal se encaminó a incluir al clero en la lista de causantes. Aunque en 1737 los bienes adquiridos con anterioridad conservaron la inmunidad, los comprables en el futuro no, y en 1753 se adjudicó la Corona los expolios de los eclesiásticos. En 1741 se comenzaron a suprimir los arriendos, quedando la tarea concluída en España en 1749 cuando el marqués de Ensenada canceló el sistema definitivamente, aunque permaneció todavía intocado en las Indias. También Ensenada proyectó el establecimiento de un impuesto universal sobre utilidades líquidas de tierras, ganado e industria, levantando al efecto un preciso y puntual catastro. Pero el proyecto se retardó en su implantación, pues suponía romper viejas tradiciones y mermar antiguos privilegios estamentales, de modo que fue hasta 1770 que Carlos III pudo instituir una contribución única que fue acompañada por la eliminación de las rentas provinciales.

La gradual transformación hacendaria también llegó a los peajes y portazgos, percibidos como derecho de uso de caminos y puentes, que todavía en 1780 cobraban los señores de vasallos. Carlos III dispuso que este ingreso se destinara al mantenimiento de caminos y puentes, y al efecto se formó una dirección general especializada que asumió además la administración de las postas y posadas. El sistema aduanal fue transformado tempranamente y Felipe V eliminó las aduanas interiores, salvo las de Andalucía, que conservó para fomentar el comercio exterior. La organización de la Real Hacienda sufrió diversos experimentos, como la creación de la Veeduría General —un símil de la Contraloría General francesa, ideada por Orry— y la Intendencia Universal, de breve vida, y la postrera creación por Carlos III en 1759 de la Contaduría General de Propios y Arbitrios —dependiente del Consejo de Castilla— y cuya misión era la centralización de las rentas municipales.

Todas estas medidas tenían por objeto crear un necesario sistema hacendario centralizado, un esquema fiscal indispensable para la absolutización hispánica que hiciera viable más rápidamente la transformación del antiguo imperio universal en el Estado moderno. Tratándose de un despotismo ilustrado profesante del Estado de bienestar, su política económica se enfocó a expandir su actividad y al efecto la Real Hacienda se convirtió en un semillero de organismos descentralizados y empresas públicas. Estas últimas no eran desconocidas en España, pues la empresa estatal del azogue se había creado desde el siglo XVI y operaba en gran escala porque proveía de esta materia prima a la amalgamación de plata de la Nueva España. Pero, de acuerdo con el estilo de los Austria, estaba arrendada y fue asumida por el Estado en el siglo XVII cuando los empresarios privados quebraron. Fue hasta el siglo XVIII que los Borbones la reorganizaron y modernizaron,

haciéndola nuevamente rentable. También multiplicaron este tipo de monopolios y desde muy temprano, en 1701, formaron el estanco del tabaco y luego siguieron los de salitre, azufre, pólvora, plomo, antimonio, bermellón y goma laca.

Para satisfacer otros propósitos y establecer fórmulas alternas de obtención de ingresos, los Borbones idearon nuevos métodos de financiamiento, como la Real Lotería, fundada por Carlos III en 1763 y cuyo objeto era sufragar los gastos del Hospital General y dotar de rentas al erario público. Poco después se le añadió otra renta, la de los naipes, también monopolizada, para nutrir al fisco.

Dentro de un universo económico tan activo, donde la moneda ya circulaba profusa y rápidamente, y la necesidad de crédito se acentuaba, era necesaria la creación de un banco central y así ocurrió: en 1763 Carlos III creó el Banco de San Carlos. La institución fue el efecto típico de un Estado nacido de la tradición estamental tri-curial, es decir, de empresa estatal burocrática, pues su misión no era meramente bancaria, sino la de operar como organismo de fomento. El Banco financió las obras públicas, estimuló el comercio y aprovisionó al ejército. Fue constituido con un capital de 300 reales formado con recursos provenientes de la Real Hacienda, de los propios y arbitrios de los pueblos, de las órdenes militares, de los particulares, de las temporalidades expropiadas a los jesuitas y de las comunidades indígenas americanas. En su origen influyó la circunstancia de la desvalorización de los vales reales en 23% y en la necesidad de contar con circulante para dotar de dinero a sus poseedores. El proyecto se acredita a Cabarrús, pero Floridablanca aclara en su Instrucción reservada a Aranda que emergió de su mente. Floridablanca juzga que no funcionó como debía porque estaba inmerso en una atmósfera de intriga, chismes y discordias personales, siendo "el mayor recurso que tuviese monarca alguno de Europa".

Directamente ligada al fomento de la prosperidad material de España, estaba la Junta General de Comercio establecida desde los días de los Habsburgo y que en la época de Felipe V se fusionó con la Junta de Moneda, una de sus creaciones de 1730. La junta había sido instituida desde 1679 y era uno de los pocos progresos legados por los Habsburgo, y ciertamente su vida fue longeva porque sobrevivió hasta 1832. No fue una institución que se desarrollara del todo, básicamente porque no consiguió adaptarse al requerimiento de su época, es decir, fungir como un instrumento administrativo que pudiera inducir y facilitar un programa efectivo de prosperidad material del reino. Muchas fueron las críticas a que se le sometió, pero en su mayoría se ceñían no a lo que era, sino a lo que debía ser, de modo que algunos la observaban como un gran consejo configurador de políticas de crecimiento económico y otros la idealizaban

como una secretaría de Estado dedicada a llenar el cometido de alcanzar aquella prosperidad, ejerciendo tareas relativas a la agricultura, la industria, el comercio y las obras públicas.³⁴

A pesar de la evidente insuficiencia que encerraba su objeto y la estrechez de sus cometidos, no iba muy a la zaga de sus similares en Francia —la Bureau de Commerce—, Inglaterra —Board of Trade— y Austria —Kommerzials-verwaltungs—, estas dos muy posteriores, pues fueron fundadas en 1786 y 1774 respectivamente. La Oficina de Comercio francesa fue la más evolucionada, puesto que rápidamente se convirtió en un ministerio. Posiblemente el punto más débil de la junta española era su papel judicial, que criticaba Campomanes, proclive a su completa transformación y a la supresión de los consulados, cuya política en España y sus dominios obedecía a José de Gálvez, secretario de Indias. Según Campomanes, la junta debía ser fundamentalmente un nutriente de datos e informes estadísticos para sustentar la programación económica del país.

La Junta de Comercio y Moneda no llenó del todo su cometido, pero satisfizo los fines inmediatos que le dieron vida, lo cual lo corrobora su longeva existencia. En todo caso, la reforma borbónica no la trasformó o no la alcanzó a transformar para darle más capacidad de acción y comprometerla a la mutación económica del reino, porque los proyectos officiosos y oficiales no faltaron, y por las oficinas públicas, como la de Floridablanca, transitaron sin que, infortunadamente, entre las ilustradas manos por las que pasaron la transformaran para el bien del país.

³⁴ Pedro Molas Ribalta. "De la Junta de Comercio al Ministerio de Fomento". Actas del IV Simposium de Historia de la Administración. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1983. págs. 529-531.

SEGUNDA PARTE

EL PROYECTO

Felipe V no esperó estar firmemente asido al trono para tomar posesión de las Indias; en 1703 designó a su primer virrey para regir a la Nueva España. Entre otros deberes, el duque de Albuquerque, titular del virreinato, rindió un informe sobre el estado de aquel dominio que fue crudamente revelador. El virrey, que arribó a la Nueva España protegido por la flota francesa, no tardó en enterar al rey de la situación y por carta del 31 de marzo relacionó al soberano los aspectos más preocupantes: administración eclesiástica, fuerzas armadas y navales, economía y hacienda. A pesar de que no recibió memoria de su antecesor, ello no le impidió obtener una percepción cabal de lo que ocurría en aquel dominio. El virrey tomó nota especial de lo que define como "lo político" y que abarcaba a la economía, el gobierno y las finanzas.¹ Llama la atención sobre el ocaso de la producción agrícola, cuyo declive se había dejado ver desde 1661, pero que no era más dramática que las sucesivas epidemias que habían diezariado a la población. Tan grave fue el desplome de la producción agrícola, que el abasto de alimentos en la segunda mitad del siglo XVII era insuficiente y se tuvo que proceder a la confiscación de granos por prácticas acaparadoras y aumento indiscriminado de precios. La pobreza se reprodujo sin límite alguno y los capitales comenzaron a escasear. Ante perspectivas económicas desalentadoras, tanto españoles como criollos solamente aspiraban a que sus hijos ingresaran al sacerdocio, para escapar a un futuro tan incierto.

La administración temporal de los asuntos de la Iglesia novohispana no estaba mejor que la economía del virreinato, como tampoco 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 nada de rédito se predecía para nutrir el débil erario peninsular. Las rentas, entre las que se contaban alcabalas, señoreaje de

¹ Luis García Navarro, "La administración virreinal en México en 1703", *Revista de Indias*, Madrid núms. 115-118, enero-diciembre, 1969, págs. 359-369.

la Casa de Moneda, pulques, papel sellado, naipes y tributos, generaban paupérrimos ingresos que poco aliviaban al agotado fisco.

A 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 decaídas minas novohispanas. Ambas medidas, que repercutirían en la industria minera y el comercio, beneficiarían los derechos sobre ambos ramos de la economía y sustentarían a la Real Hacienda. Finalmente, percibiendo que la escasez de empleados dificultaba la administración hacendaria, sugirió la ampliación de la planta funcional del virreinato.

CAPÍTULO V

HACIA LA MODERNIDAD AMERICANA: LA REFORMA DEL ESTADO EN INDIAS	117
1. La herencia de los Austria: la sociedad estamental	119
2. La implantación del gobierno económico: José del Campillo y Cosío	125
3. La modernización en América: la reforma borbónica en Indias	135

CAPÍTULO V

HACIA LA MODERNIDAD AMERICANA: LA REFORMA DEL ESTADO EN INDIAS

El informe de Albuquerque hizo patente la necesidad inaplazable de una reforma a fondo de todos los órdenes de la Nueva España, pues la herencia social legada por los Habsburgo en el virreinato no era menos funesta que su legado peninsular. Además de la degradación y pauperización de la vida indígena, y la extirpación de su cultura, amén de la debacle demográfica cuantitativa y cualitativa, la política de la Casa de Austria propició una profundización monstruosa de la división estamental de clases: una base anchísima formada por la muchedumbre depauperada y una cima estrechísima integrada por algunas corporaciones usufructuarias de las mercedes y monopolios, que habían concesionado los soberanos Habsburgo durante 200 años.²

² Este cuadro desolador, que los gobernantes novohispanos atribuían a causas naturales, no a condiciones sociales, fue referido de un modo distinto por el virrey duque de Linares, que visualizaba la completa ausencia de vínculos sociales en la Nueva España: “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 califica de pusilánime y mal inclinada, y en la altura los “caballeros”, especialmente mercaderes y hacendados cuyas fortunas se levantaron del usufructo de monopolios escandalosamente exorbitantes y del ocultamiento de bienes de primera necesidad.

El primer conde de Revillagigedo no fue menos crudo en su referencia de la sociedad novohispana: apuntó que la plebe, que constituye 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 era frecuentemente consultados en asuntos de interés para el virreinato. Revillagigedo reconoce 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 no había 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”. “Instrucción dada por el Excmo. Sr. duque de Linares a su sucesor, el Excmo. marqués de Valero”, “Instrucción del señor conde de Revillagigedo al Sr. marqués de las Amarillas”, respectivamente, en *Instrucciones que los virreyes de la Nueva España dejaron a sus sucesores*, Biblioteca Histórica de la Iberia, México, Imprenta de Ignacio Escalante, 1873, 2 t., t.1, págs. 235-248 y 286-290.

La Memoria del primer virrey de la nueva dinastía confirmó las nutridas informaciones que la Corona había recabado a través de la corte francesa, transmitidas por medio del Ministerio de Negocios Extranjeros a cargo del marqués de Torcy. Los valiosos datos procedían de una vasta obra elaborada en Versalles por el español Francisco de Seijas y Lobera, exilado en Francia por la persecución de que fue objeto por el Consejo de Indias y las autoridades novohispanas.³

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

Los remedios propuestos para los males novohispanos estaban basados en la idea de preservación, la esencia de la noción del régimen heredado, pero junto con innovaciones sustanciales. Hay que hacer notar que los cambios que propuso significaban un trastorno profundo del régimen existente, pues el reformador sugirió la creación de la Superintendencia de la Real Hacienda, con independencia del virrey y sujeta al monarca, además 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 obispados del virreinato se ubicarían cajas reales cuya función, además, era contabilizar los ingresos para evitar su malversación.

³ Seijas, natural de Galicia donde nació en 1650, se desempeñó como marino, cosmógrafo y matemático, además de que cultivó el estudio de la minería, la geografía y la política. Dejó una obra escrita versátil y variada, en la que destaca un trabajo sumamente extenso titulado *Memoria sobre el gobierno de las Indias españolas*, preparado en su exilio en Versalles entre 1702 y 1705. Uno de sus libros, muy abundante, está dedicado a la Nueva España y lleva por título *Sobre la verdadera unión de las dos coronas de Francia y España, en que se trata del gobierno militar y político del reino imperial de la Nueva España*, cuya fecha de preparación fue 1702. La buena recepción de Seijas en París, donde falleció en 1705, obedeció al interés de Luis XIV para informarse sobre el estado de las Indias españolas y planificar su política de extensión comercial, además de aconsejar documentadamente a su nieto, Felipe V. Seijas viajó por los dominios americanos y estuvo en la Nueva España tres veces por un tiempo total de 11 años, entre 1668 y 1696. Durante su primera estancia ejerció el cargo de alcalde mayor de Tacubaya, pero sólo por 55 días, debido a la oposición sucesiva de dos virreyes, acompañada de varios encarcelamientos, que culminó con su persecución y postrer exilio. Estas experiencias, vividas en carne propia, avalan su conocimiento de la administración novohispana y la agudeza de sus críticas. Francisco de Seijas y Lobera, *Gobierno militar y político del reino imperial de la Nueva España*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986 (1702), estudio, transcripción y notas de Emilio Pérez-Mallaía Bueno.

Otra innovación sustanciosa consistía en su propuesta de suprimir la organización territorial vigente, con la extinción de los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores, estableciéndose en su lugar un nuevo concepto de ciudad bajo los alcaldes ordinarios cuyo objeto era propiciar la convivencia ciudadana y sacar a los españoles del modo de vida vigente desde hacía 150 años. Al mismo tiempo, se incorporaría a los indígenas a la vida civilizada y se suprimiría el abuso que sobre ellos ejercitaban los alcaldes mayores. Propuso asimismo 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, y en el mismo sentido pensaba en la extinción de los consulados de Sevilla, México y Lima, usufructuarios del monopolio mercantil americano. Su percepción del papel obstruyente de los estamentos con referencia a la modernización del Estado español, lo extendió a la Compañía de Jesús en la que observaba un poder autónomo y un óbice a la colonización americana.

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

1. La herencia de los Austria: la sociedad estamental

Tal era la sociedad novohispana, fracturada por un abismo social y pulverizada por la ausencia de vínculos civiles básicos. Tal era la sociedad que sería reformada, al tenor de los tiempos modernos. Este universo caótico de clases enmarañadas en la fórmula estamental de esta sociedad, recibió en el siglo XVIII el más grande impacto de transformación en su centenaria existencia. La política económica de la Casa de Borbón provocó un sensible incremento demográfico, fomentando un nutrido proceso de movilización social que dio como saldo la duplicación de la población en poco más de cincuenta años: los 3 336 000 habitantes que había en 1742, se duplicaron a 6 122 000 para 1810. El comercio floreció, la minería se recuperó y la industria textil se desarrollaba sorprendentemente, a pesar de estar prohibida en la Nueva España. El repunte económico incidió determinadamente a esta heteróclita sociedad, en la cual las categorías sociales europeas no encajaban de ningún modo. La nobleza misma, una de las exportaciones hispánicas, era tierna y frágil por carecer de aquello que la fundó en Europa: la tradición. Ni que decir de la burguesía, cuyo papel en la economía de otros países de Europa lo suplía imperfectamente en el virreinato una corporación de comerciantes monopolistas. Pero sí había arraigado el principio estamental de la desigualdad legal y la vigencia de los privilegios, pero distorsionada por la impronta in-

diana de una sociedad multiplicada en castas y empapada por factores étnicos y geográficos.⁴ En suma, una sociedad estamental en la cual las relaciones de clase estaban enmascaradas dentro de las relaciones corporativas, étnicas y geográficas. Las formas de articulación social estamental adscribían al individuo a su casta en el momento del bautizo, otorgado por la Iglesia, otra manifestación del estancamiento novohispano, y jurídicamente determinaban su condición civil y fiscal. De este modo se definían por principio los deberes y derechos inherentes a cada estamento y casta, a pesar del generalizado mestizaje prevaleciente. Paralelamente a las divisiones sociales mencionadas, había otras de índole cultural, como la que separaba a las “gentes de razón” —hispanicos, criollos, mestizos y mulatos— de los indígenas, y una más que distinguía a “gente decente” y al populacho. Obviamente la primera estaba constituida por españoles, que integraban la nobleza india.

Otro signo de distinción social era el fuero, sobre el cual se elevaba una variedad de privilegios y que daba cuerpo a los estamentos: el clero, el ejército, los comerciantes, y la burocracia. Incluso los Borbones, a quienes los estamentos debían buena parte de su desplome social y político, formaron el fuero de minería. El clero tenía una enorme influencia política y sus capitales eran muy crecidos, junto a los de los hacendados y los comerciantes. Estos últimos, que pudieron proveer los elementos primordiales de una burguesía mercantil, prefirieron semejar a sus iguales hispanicos y adquirieron títulos de nobleza, incluso a las exclusivísimas órdenes nobiliarias peninsulares de Santiago, Calatrava y Alcántara. La máxima franquicia de permeabilidad social consistía el acceso de los caciques locales entre la “gente decente”.⁵

⁴ D. A. Brading ha llamado la atención sobre la ausencia en México de “un sistema de clases claramente definido”, campeando en su lugar una “jerarquía social” fundada en la desigualdad y la inmovilidad, y preñada de pertenencia étnica. El resultado era una variedad de conglomerados raciales: blancos, mestizos, indios, negros y mulatos, y subdivisiones geográficas: peninsulares y criollos. Había una “República de Indios”, es decir, un gobierno privativo para ellos, y una más para españoles. Un cuadro realmente complejo y complicado. *Mineros y comerciantes en el México borbónico (1763-1810)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, págs. 32-47.

⁵ George Lukacs ha explicado la naturaleza social de las relaciones estamentales, cuya articulación se fundamenta en la inconsciencia del papel económico de los estamentos y en su organización jurídica, es decir, el contenido económico y el contenido jurídico están unidos y el fundamento social yace en el derecho, no en la posición económica. Aclara que esto no significa que haya desaparecido el fundamento económico en la sociedad estamental, sino que yace arropado en el privilegio jurídico. La regla histórica ha sido que, una vez descompuestos los estamentos y que sus contenidos económicos pasan a pertenecer a clases distintas, jurídica e ideológicamente siguen atados “a la caduca fijación de la sociedad que constituyó en su tiempo los privilegios estamentales”. Esto explica porqué los estamentos no pueden asumir una conciencia de clase y conducir un proceso revolucionario. Sólo en el capitalismo, donde la articulación de las clases es puramente económica, existe la posibilidad de este tipo de conciencia. *Historia y conciencia de clase, Obras completas*, t. III. México, Editorial Grijalbo, 1969, págs. 61-65.

La estamentación de la vida social también definía el estatuto tributario de cada conglomerado humano, de modo que los indígenas estaban sujetos a un impuesto anual, pero quedaban exentos del pago del diezmo y la alcabala. La Corona, por su parte, les garantizaba una propiedad comunal de 600 varas (una vara era equivalente a 836 centímetros) de perímetro a partir de su poblado. En realidad los indígenas estaban cobijados por el paternalismo regio, que los concebía como menores de edad, eran "gentes sin razón", y formalmente no podían endeudarse por más de \$5.00. Para el cuidado de los indígenas se había creado al Tribunal de Indios, encarnación de su fuero interno, así como otras instituciones asistenciales y sanitarias. En la época en que dió comienzo la Guerra de Independencia, los indígenas constituían 60% de la población y seguían siendo el grupo social de más ingrata condición en todo el virreinato. Los mestizos compartían muchos derechos con los hispánicos, con la excepción del acceso de los altos cargos de la Iglesia y la administración virreinal. Los negros y mulatos, aunque no estaban en la deprimidísima situación de los indígenas, cargaban con el ominoso peso del estigma racial, toda vez que tributaban con el diezmo y las alcabalas, y no contaban con derechos de propiedad. Nada más alejado del sentimiento y proyecto de una nación que esta sociedad estamental, como lo advirtió un autor.⁶

Tal como lo apunto el primer conde de Revillagigedo, la sociedad virreinal estaba vacunada contra las revoluciones y así era en efecto, pues la pulverización social y la desarticulación de clases refrenaban cualquier ímpetu de cambio radical. Esta apaciguada sociedad era controlada por la pequeña guardia del virrey y un número de tropas fronterizas locales, pues no existía ejército regular. Junto a la imposibilidad material de unión para provocar un movimiento de rebeldía, estaba la mano suave, pero firme del clero, que sometía a la población al cogobierno generosamente compartido por los Austria con este cuerpo. Tal era la situación hacia 1765, en la víspera de la Visita General de José de Gálvez, época en la cual la Metrópoli sabía de la ancestral despreocupación por la Nueva España y el descuido de sus rentas, que alcanzaron los peores rendimientos, y en la cual los estamentos dominantes se elevaron como centros de poder hegemónico. Nunca, como en la segunda mitad del siglo XVII y todavía en la primera del XVIII, el virreinato pudo desvincularse más fácilmente del Estado hispánico bajo la égida de aquellos estamentos, pero no lo hicieron por no tener conciencia de un destino histórico autónomo.

⁶ Brading concluye que "naturalmente que esta mezcla surtida de razas y grupos privilegiados no formaban una nación en ningún sentido de la palabra", *op.cit.*, pág. 45.

La reforma de la Nueva España se proyectó al poco tiempo de que Felipe V se había entronizado, pero su comienzo se difirió hasta el momento que existieran las condiciones que permitieran implantarse gradual y prudentemente. Durante el gobierno del primer conde de Revillagigedo, el contrato del cobro de alcabalas fue rescindido al omnipotente Consulado de México, pero la medida sufrió grandes tropiezos. De igual modo, durante el virreinato del marqués de Cruillas se intentó, frustrantemente, implantar el monopolio estatal del tabaco. Estos fueron experimentos que inspiraron en la Corona un propósito de transformación más hondo y completo, una medida en gran escala que sólo era posible por medio de la Visita General. Para entonces, la progresión demográfica y el crecimiento económico habían formado las condiciones sociales que posibilitaron la futura transformación del estado de cosas.⁷

La época de 1640 a 1740 fue un período de depresión en la Nueva España, en la cual la crisis mercantil en la península contrastaba con la consolidación del monopolio comercial en México. Aquí está el origen de la hacienda y el peonaje, y de la consolidación del poderío corporativo de la Iglesia y el consulado. Es la época en la cual se afianza la hegemonía de los estamentos y se estrecha la actividad del gobierno virreinal, porque se generaliza la enajenación de cargos públicos. La crisis del imperio universal de los Austria tuvo un efecto multiplicador en sus dominios, pero su expresión en la Nueva España denotó ciertas singularidades, como el hecho de que la producción de plata no mermó, sino que su retracción en el mercado hispánico se debió a su uso más intenso en el virreinato para solventar gastos de administración y defensa.

La crisis económica repercutió en la disminución de mano de obra indígena y, como secuela, en la mutación de las haciendas en centros de producción operados por los propios españoles con el concurso de peones asalariados, quedando liquidados la encomienda y el repartimiento.⁸ Esta transformación estructural de la economía,

⁷ Enrique Florescano e Isabel Gil Sánchez manifiestan que el período de cambios en la Nueva España comprende de 1730 a 1740, cuando comienza a visualizarse un incremento poblacional y un crecimiento económico, pero es el período de 1760-1821 el que tiene "una personalidad propia", pues "durante esos años se ensaya la reforma política y administrativa más radical que emprendió España en sus colonias", produciéndose como consecuencia el mayor auge económico del virreinato en toda su historia. La sociedad, por su parte, fue transformada sufriendo "desajustes y desgarramientos internos", derivándose en nuevas formas de organización social. "La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico", *Historia general de México*, México, El Colegio de México, 1980, vol. II, págs. 185-199.

⁸ Los autores citados apuntan que en esta época no hay un abatimiento de la economía virreinal, pero que la crisis repercute en las relaciones sociales que antaño se fundaban en el señorío que medraba de los indígenas, y desde entonces fueron puestas en nuevas bases, ahora de signo preferentemente capitalista.

aunque no significó un paso decisivo fuera del precapitalismo, fue un contraste con España donde la hidalguía continuaba exenta del trabajo manual en medio de su gradual empobrecimiento. La minería sufrió también una alteración sustancial que modificó su tradicional condición de enclave, para convertirse en subsidiaria de la economía general.

Fue el momento cimero de la estamentación completa de la sociedad novohispana, que sirvió de marco a la organización de los grupos dominantes y a la hegemonía, en su seno, de los comerciantes, secularmente beneficiados del privilegio del monopolio del comercio con la Metrópoli. Encuadrados en el Consulado de México, su enorme capital fue amasado del usufructo del mercado cautivo propiciado por el monopolio que disfrutaban y la determinación artificial de precios de las mercancías. El control del comercio hizo del consulado una fuente muy rentable de suministro de créditos para otras ramas de la economía, que pasaron a su perímetro de influencia. En la agricultura, sometieron a su arbitrio a los labradores cuyos créditos estaban condicionados con la compra de la cosecha, y su papel de banca fue tan eminente como el de la Iglesia. Ésta, por su parte, había cesado en sus proyectos misioneros y adoptado un estatuto cuasigubernamental con el visto bueno de los soberanos de la Casa de Austria, que le habían franqueado el paso para el desempeño de una diversidad de funciones públicas. Esta privilegiada condición pronto se transformó en franquicia económica, también con la indulgencia de los Habsburgo, que no reparaban en pasividad para dejar que la Iglesia se enriqueciera medrando con sus poderes temporales y asumiendo cada vez más los atributos gubernamentales.⁹

El poderío clerical, además de tener el control social e ideológico efectivo, fue uno de los signos más patentes de la ingobernabilidad de los soberanos hispánicos durante la segunda mitad del siglo XVII. Fue aquí donde se incubó un poder que, pasando el tiempo, consistió en la más funesta de las herencias de los Austrias al México independiente y la fuente mayor de sus calamidades en el siglo XIX.

La política cogubernativa con los estamentos, abrió una vía jurídica para el ingreso de éstos en la conducción del imperio universal. Esta situación de ingobernabilidad desamparó a los funcionarios virreinales y al virrey mismo, ante poderes corporativos intocables y formidablemente activos tratándose de sus intereses. La ingobernabilidad suscitada en España no tenía paralelo, no obstante, con la ingobernabilidad novohispana, donde la efectividad

⁹ Florescano y Gil refieren que la Corona veía con indulgencia el enriquecimiento de la Iglesia, convirtiéndose en la más grande propietaria de la Colonia, y que "esta riqueza y el conocimiento íntimo de la sociedad, la hicieron intervenir poderosamente en la organización económica novohispana". *Ibid*, pág. 196.

del cogobierno entre el virrey y los estamentos tenía menos posibilidades que allá. No es extraño que el timón del virreinato lo asumieran las corporaciones, llenando el vacío de poder dejado por los agentes locales de la Corona. Pero esto no era una circunstancia fortuita, sino la manifestación estructural del régimen corporativo establecido por los Austria y que operaba de tal modo, pues funcionaba legítimamente fundado en privilegios, fueros e inmunidades que, arraigados socialmente en lo más profundo de la sociedad, patrocinaron las más grandes resistencias imaginables. En buena medida, la reforma borbónica y la reforma juarista tienen aquí su explicación como dato primordial, pues la violencia que las acompañó estuvo matizada por la encarnizada resistencia a que se enfrentaron.

Como lo ha explicado el maestro Ernesto de la Torre Villar, "los gobernantes de la centuria decimoséptima que fueron veinticuatro virreyes y en cuatro ocasiones la Real Audiencia[...] no tuvieron ni la enérgica actividad, ni las dotes de estadista, honestidad, inteligencia y tacto de los que ejercieron el mando en el siglo anterior".¹⁰

También el consulado era un gran beneficiario de la ingobernabilidad producida por los Habsburgo, sobre todo en el ámbito fiscal, pues gozaba del arrendamiento de la cobranza de las alcabalas, un derecho fiscal impuesto en las transacciones comerciales. Dicho de otro modo, la Corona le había entregado la "Iglesia a Lutero", porque incluía el no menos generoso arrendamiento de las aduanas. Estas contrataciones fueron adquiridas por el consulado en la época de venta generalizada de oficios públicos durante el siglo XVII. En la víspera del arribo de José de Gálvez, este bloque en el poder había asumido efectivamente el gobierno novohispano y pudo desafiar, con éxito, a uno de los más poderosos monarcas del siglo XVIII, Carlos III, cuando encargó el estanco del tabaco en manos de funcionarios timoratos. El propio virrey marqués de Cruillas, como en otras ocasiones, se puso de lado de los cosecheros y obstruyó el proyecto. Esta conducta no era inusual en los virreyes, frecuentemente pasmados por la influencia de los estamentos dominantes. En consecuencia, un cambio en el estado de cosas significaría un choque inevitable con este cúmulo de intereses, privilegios y poderes, pues se trataba de recuperar, para la Corona, dominios que los soberanos precedentes casi habían perdido, y la energía de la reforma presagiaba la inevitable compañía de la violencia.

¹⁰ Ernesto de la Torre Villar, "Apuntamientos en torno de la administración pública y gobierno eclesiástico en el siglo XVIII", en *Estudios de Historia*, vol. VIII, 1985, págs. 243-264, especialmente págs. 245-246. Una visión panorámica de la administración virreinal en las Indias, es ofrecida por dos libros: Clarence Haring, *El imperio español en América*, Buenos Aires, Solar y Hachette, 1966. J. M. Ots Captequi, *El Estado español en Indias*, México, Fondo de Cultura Económica, 1965.

2. La implantación del gobierno económico: José del Campillo y Cosío

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, a la fecha, la mayor transformación en gran escala de una organización de dominio, que hubiera intentado país alguno. En un 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 años. La labor de transformación abarcó también a toda la América hispánica y se instrumentó a muchas leguas de distancia, desde centros de decisión remotos y con medios de comunicación aún poco desarrollados. Las dimensiones de los territorios bajo el cambio programado eran más vastos a medida que estos medios de comunicación no tenían la expansión de ahora. A la luz de nuestro tiempo, la reforma borbónica no solamente se ha significado por su éxito en el pasado, sino por su trascendencia hacia el presente.

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, formó nuevos virreinos y liberalizó al comercio. Fue, en suma, la emergencia de la modernización bajo un nuevo régimen de gobierno con una economía revolucionada. Pero como advertimos su impacto fue desigual, porque las condiciones de las diversas partes del imperio indiano eran distintas. Una cuestión que llama poderosamente la atención sobre la reforma borbónica en las Indias, fue el desarrollo perceptible en las prácticas gubernamentales peninsulares, particularmente el manejo de información sobre el estado de los territorios ultramarinos. El conocimiento era tan exacto que no deja de asombrar el manejo de cifras, distancias y cantidades en los documentos previos a la Visita General de Gálvez a la Nueva España. Y no es menos sorprendente la traducción de esta información, harto confiable, en planes y políticas no menos perfeccionados de reforma, 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 y de quien ya adelantamos su biografía y carrera administrativa.

Tratándose de administración pública no es anormal que las obras y sus personajes se pierdan en el tiempo, y que el olvido los cubra. Otras veces, también con frecuencia, los autores son sustituidos por imitadores y plagiarios, quienes disfrutaban del honor ajeno. Ambas cosas ocurrieron a José del Campillo y Cosío, ideólo-

go de la reforma borbónica en las Indias, cuya gloria fue capitalizada por el irlandés Bernardo Ward.

Campillo y Cosío representa al funcionario público moderno, aquel tipo de estadista con formación académica debidamente combinada con intuición pragmática, como lo demostró cuando colaboró con Felipe V. A Campillo lo animaba el mismo espíritu de reforma que estimuló posteriormente a Gálvez, Revillagigedo y Ramón Posada. Como éstos, contaba con una envidiable cultura, hablaba latín, escribía buen español y sus conocimientos se extendían a la historia, las matemáticas y las ciencias naturales. Sus discursos escritos tenían magnífica caligrafía y su prosa era muy aceptable. Servidores públicos como Seijas y Campillo y Cosío representaron la parte final de la cauda de consejeros de príncipes, aquellos hombres del arte de la pluma que fueron buen ejemplo de habilidad administrativa aplicada. Sin embargo, Campillo corresponde un nuevo género de administrador público, relativamente distinto a los consejeros de príncipes —cuya estrategia discursiva se basaba en máximas de gobierno fundadas en la historia y la experiencia y sabiduría aportada por otros autores—, porque sus ideas emergieron de su propia experiencia funcional y estaban fundadas en datos estadísticos precisos y confiables. Esta circunstancia es perceptible en todas sus obras, particularmente sus opúsculos: *Lo que hay de más y de menos en España y España despierta*, que han sido una especie de prefacio de su obra mayor: *Nuevo sistema de gobierno económico para la América*.¹¹

El más grande mérito de Campillo y Cosío fue el haber diseñado un proyecto de modernización política mediante reforma, que era viable, posible y necesario, un adelanto programático de propuestas similares a las elaboradas varias décadas atrás por Seijas. Tal como lo hemos advertido, varias de las grandes reformas se frustraron por su inviabilidad e inoportunidad; o se presentaban antes que las condiciones políticas fueran las adecuadas, o se hicieron con retraso. Campillo y Cosío fue uno de los pocos reformadores que preparó un proyecto factible, calculado y de utilidad inmediata. Su percepción de la experiencia moderna, encarnada en la practicada en la Península, le dotó de los referentes empíricos indispensables para sentar su proyecto en la realidad de su tiempo, que era la que contaba y la que demandaba cambios. Comprendió muy bien aquello

¹¹ Publicado en Mérida, Venezuela, por la Universidad de Los Andes, en 1971. Fue elaborado en 1743 e impreso originalmente en 1789. No podemos dejar esta nota sin considerar el plagio que Bernardo Ward hizo del *Nuevo sistema de gobierno económico* y que le dio la fama en su tiempo, con un no menos razonable extrañamiento para autores que lo ignoraron conscientemente o silenciaron los hechos. Es muy probable que, en buena parte, el desconocimiento de su persona y sus obras obedezca a que todas ellas permanecieron inéditas durante su vida, aunque fueron profusamente consultadas en manuscritos.

que requería mutación por vetusto, entendió el espacio finito de la aplicabilidad del cambio por la experiencia vivida, tanto personal como social, y supo plantear sus propuestas en forma sencilla y clara.

Cuando Cosío y Campillo redactó su *Nuevo sistema de gobierno económico para la América*, sus propuestas básicas entrañaban una experiencia acumulada por varias décadas. Es más, los resultados de los cambios habían sido evaluados y los errores corregidos.¹² Otro de los méritos de Campillo fue la integridad de su proyecto, y que, a decir verdad, los grandes modernizadores de la administración pública del siglo XVIII gozaban de la misma cualidad. Quizá lo más relevante fue la categorización de la reforma administrativa como una reforma de Estado, pero no de cualquier organización de dominación, sino ciertamente la transformación de una forma hacia otra más progresiva: era el paso del imperio universal al Estado moderno por vía de un cambio que con modestia se concebía como reforma, pero que constituía más propiamente una revolución. 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 de corregimientos por intendencias, se extendió a la demolición de la mayor parte del edificio del viejo imperio universal y la construcción de otro moderno. Pero, como del Estado moderno se trata, una vez que fue suprimida la antigua constitución estamental, escindiéndose la sociedad y el Estado por efecto de la diferenciación estructural, la transformación se extiende a la primera como objeto de la administración del Estado y fuente de su vida externa. Así, la construcción de la unidad civil de una nación se convierte en la misión más preciada del Estado moderno que aflora de entre las ruinas del mundo estamental, trastocándose todo aquello conocido bajo el antiguo orden, como la propiedad, las relaciones de dominación, la cultura y las relaciones de producción. 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 activó otros nuevos y creó unos más sobre los cuales construyó el perfil de una nueva sociedad.

La reforma borbónica fue, desde muchos aspectos, la sustitución de los antiguos patrones de acumulación. En primer lugar, bajo el signo del regalismo, modalidad moderna de la intervención en la

¹² Arcila Farías advierte que "la mayor parte de las reformas económicas aplicadas por Carlos III, se fundaron en recomendaciones contenidas en los manuscritos de Campillo". Introducción a la citada obra de Campillo, pág. 9. Una evaluación de la reforma borbónica en las Indias no puede dejar de considerar el proyecto de este experimentado funcionario, de modo que el grado de su éxito puede buscarse en la viabilidad de su realización.

economía, el Estado se mostró anuente ante cualquier fuente accesible de rentas para nutrir su misión histórica. Por lo tanto, se crearon empresas públicas y se expropiaron aquellas otras privadas, estatificando espacios antaño usufructuados por los estamentos. Paralelamente se abrió generosamente el comercio a la burguesía, para que aquí encontrara su acomodo natural, es decir, un mercado liberalizado al que deja en condición de coto privatizado. Bajo el nuevo signo estatal, acompazándose con su tiempo, Campillo reclama un replanteamiento del estatuto de los dominios americanos, a los que juzgaba como "colonias" cuya sujeción económica era más barata que la supeditación política. Sin embargo, no se trataba de la despolitización de las relaciones de dominación con las Indias, sino de una nueva estrategia basada en las relaciones mercantiles como medios de sujeción.

La claridad con que Campillo diagnosticó la situación de América y la necesidad de su transformación, no deja de sorprender. Era tan ruinoso la situación de la Nueva España y el Perú, que las pequeñas islas de La Martinica y Barbados producían más a sus dueños que aquellos dos a España. El mal debía ser buscado en el "sistema de gobierno", cuya putrefacción era tal que no había más remedio que extirparlo del todo. Sin embargo, el gobierno moderno debía ir más allá de meros cambios políticos, pues su intervención debe hundirse en la vida productiva de la sociedad y hasta aquí debe llegar la reforma; de modo que Campillo y Cosío se refiere al gobierno económico.¹³

Visualiza a las Indias como centro de consumo mercantil de los productos peninsulares y como una parte de la monarquía que exige mejoras impostergables. Los dominios de la Casa de Borbón comprendían al mayor mercado potencial del mundo, sin que los soberanos tuvieran que abandonar sus fronteras. Pero, para convertirlo en un mercado de consumo español, se debía desterrar a los mercaderes extranjeros, fomentar el poblamiento, desarrollar a la agricultura y expansionar su propio comercio. Sin embargo, se debe excluir a la producción industrial. Los momentos de cambio reclaman toma de conciencia de los problemas y una revisión del pasado, y así el indómito y glorioso estímulo de conquista hispánico ahora se observa como una prolongación indebida que alargó en conquista lo que debía ser gobierno. En 250 años los españoles

¹³ Campillo y Cosío explica lo siguiente: "por gobierno económico se entiende la buena policía, el arreglo del comercio, el modo de emplear civilmente a los hombres, de cultivar las tierras, mejorar sus frutos, en fin, todo aquello que conduce a sacar mejor beneficio y utilidad". Campillo y Cosío, *op.cit.*, pág. 68. El parentesco de las ideas de Campillo, con las profesadas por el cameralismo alemán contemporáneo, es asombroso: ambos ponen el acento en la idea del gobierno como un proceso de fortalecimiento del Estado, por vía del mejoramiento de la administración pública, la civildad ciudadana, y la producción y productividad económica.

fueron incapaces de fomentar el crecimiento económico de sus dominios americanos, y no entendieron la importancia del comercio como medio de dominación. Una de las principales críticas de Campillo y Cosío al sistema de comercio de su tiempo era el sistema de flotas, la fijación de tarifas por palmeo y el monopolio del comercio en manos de los consulados de mercaderes. Tal como lo observaremos, aquí fue muy profunda y sensible la reforma borbónica.¹⁴

Las reformas emprendidas por la Casa de Borbón fueron encuadradas en las nuevas ideas que se estaban forjando en su tiempo, entre las cuales repuntaba la liberalización del comercio como motor del crecimiento económico. Ya hemos podido constatar como la introducción de esta noción trajo consigo la emergencia de la burguesía mercantil. Campillo y Cosío forma parte de esta atmósfera de renovación que se comenzó a gestar en la época de Felipe V y que continuó viva hasta el reinado de Carlos III, cuando muchas de sus propuestas se pusieron en práctica y sirvieron de sustento ideológico a la reforma borbónica.

Una de sus proposiciones plenamente adoptada fue la interpretación de la economía indiana como un complemento de la economía metropolitana, en consonancia con su visión de América, a la que entendía como una colonia, no como provincia. La añeja concepción que la Casa de Austria tenía de sus dominios como una unidad económica, dentro de la cual cada virreinato fungía como una pieza de la totalidad, fue sustituida por un concepto en el cual cada parte era una unidad de centros de producción competitivos.

Uno de los puntos que reclamaron una revisión de fondo fue el relativo a la propiedad, aunque la idea que de ella se tenía en el viejo imperio universal implicaba ya una caracterización regalista de profundas raíces históricas. Así, la apropiación privada estaba restringida de diversos modos, como la exigencia que, además del título de propiedad, se requería la ocupación y el uso. El derecho del suelo y el subsuelo propició la apropiación del primero por particulares, pero no del segundo, que como regalía la Corona podía ceder-

¹⁴ Campillo, con ánimo de autocrítica histórica, afirma que "no se hacían cargo nuestros españoles que el comercio de un país, teniéndole privativo, vale mucho más que su posesión o dominio, porque se saca fruta, y no se gasta en defensa y gobierno." Estima que, una vez que se perdieron Italia y los Países Bajos, hubiera sido mucho más productivo conservar el comercio bajo el control de España. Es verdad, como apunta, que la sed por los metales preciosos hizo de los conquistadores meros intermediarios de la riqueza que se fue acumulando en otros países, toda vez que descuidaron "el verdadero tesoro del Estado, que son los hombres." Pero, habiéndose desarrollado el comercio, nunca dejó de observarse como mero objeto de tráfico, no como instrumento político que es para el Estado, lo que el timón en el barco. El sistema de palmeo muestra claramente la decadencia generalizada del vetusto imperio universal y sus legados. Operaba con gran deficiencia, pues los paquetes no se valoraban independientemente de su contenido, pasando bajo el mismo cedazo mercancías valiosas y las que no lo eran. *Ibid*, pág. 73.

lo para exploración y explotación. El suelo en sí también tenía limitación, como que sólo comprendía la capa vegetal y la superficie cultivable, pero no los minerales, también inalienables como regalía de la Corona. La propiedad privada estaba también limitada por la prohibición a cercar, de modo que los terrenos únicamente podían ser divididos con marcas, e incluso tierras cedidas para el cultivo, una vez que se levantaba la cosecha se convertían nuevamente en caminos de personas y de ganado. Quizá el más formidable límite a la propiedad privada era el derecho de libre tránsito, de añeja tradición castellana, y que facilitaba no solamente el uso de vías de paso sino también su apertura. Frente a los derechos y libertades, y ante las regalías, los límites a la propiedad privada también implicaban la propiedad comunal, como los bosques, cuyo usufructo de maderas era inviable privadamente. Igual era el caso de aguas estancadas o fluyentes, que eran inapropiables privadamente aunque cruzaran terrenos particulares. Finalmente, la política regia de imponer restricciones a la formación de latifundios estableció marcos restrictivos a la propiedad rústica.¹⁵

La propiedad, pues, estaba fuertemente circunscrita por dos significados del mismo signo: la publicación y la colectivización, y era por tanto óbice a la formación de la propiedad privada y el crecimiento de las fuerzas productivas. Ya advertimos como este concepto de propiedad, que surtió efectos muy positivos para la formación del Estado en España, al mismo tiempo significó en otros campos el estancamiento de las fuerzas productivas y el beneficio de poderes tradicionales, como la Mesta. No es extraño, por lo tanto, que funcionarios como Campillo y Cosío propusieran enmiendas al estatuto de la propiedad, que se extendieron a la enajenación, la herencia y el arrendamiento, como lo hizo Jovellanos en su tiempo. En este sentido, la privatización de diversos aspectos de la economía hispánica está situada en una nueva concepción de la función de la propiedad, con miras a desenvolver las fuerzas productivas con el concurso de la burguesía.

La reconceptuación del papel de la propiedad privada abarcó todos los campos de la vida económica indiana, pero junto con el reforzamiento del regalismo borbónico en áreas económicas selectivas; y como consecuencia, la estatificación y la privatización fueron

¹⁵ Arcila Farías explica que la noción de propiedad heredada por España está hoy en día plagada de limitaciones a la apropiación privada, lo que contrasta con las nociones modernas de la misma. Este legado hispánico nada tiene en común con el significado liberal que se le ha anotado a la propiedad en los países anglosajones y que favoreció el protagonismo económico de la burguesía, *op.cit.*, págs. 50-53.

de la mano en pos de la construcción de nuevos campos de actividad. La minería, ámbito dilecto de la economía en la era de los Austrias, fue uno de los sectores que más atrajo las preocupaciones de Campillo y Cosío, quien fustigaba a los alcaldes y a los distribuidores del azogue como usufructuarios de los metales y causantes de la quiebra de esta industria. La situación era tan precaria, que el precio del producto que ofrecía la Corona era de \$ 82.00, cuando su costo era de 250 y 300 pesos. Era tan malo este negocio para el Estado, que Campillo y Cosío propuso su completa estatización, separando de la empresa a los alcaldes para encomendarla a los intententes.

Frente a la publicación de la minería, Campillo y Cosío sugirió la privatización del comercio, pero con el firme apoyo de un servicio postal público mejorado y eficiente. Además de liberalizar el comercio con España, las Indias debían traficar libremente con Asia a través de Filipinas y ampliarse hacia un mercado interno al cual las comunidades indígenas ingresarían como consumidores. Estos cambios, en su entender, harían que España dejara de ser "emperatriz de la miseria" y volviera a ser "soberana del imperio más rico del mundo". Aunque el centro de la modernización económica de las Indias se centraba en el comercio, la tierra debía ser obviamente transformada en su estatuto propietario, pues según lo enuncia, los hombres cultivando la tierra "son el verdadero poder y sólida riqueza de toda nación". En la medida en que su cultivo se hiciera por propietarios, no por arrendadores, su productividad tendería a crecer por el sentido de apropiación que sus dueños detentarían, frente a quienes sólo la alquilaban o la trabajan para segundas personas. El fruto así recogido no sólo sería de su propiedad, sino un logro de su trabajo. La privatización de la tierra en gran escala podría convertir en propietarios particulares a 12 ó 15 millones de labradores en las Indias, sin considerar a los españoles, transformándose en campo de cultivo la cantidad de 20 mil leguas. Como consecuencia, los indígenas se convertirían en propietarios privados, arrancándoseles de su condición comunitaria precapitalista.

Obviamente los indígenas no eran irracionales, sino seres humanos con talento y luces que elevaron grandes civilizaciones antes de la llegada de los españoles y debían ser incorporados a la vida moderna que se podría instaurar en las Indias. Campillo sugirió que los terrenos realengos —propiedad de la Corona— se les fueran cedidos con exención de impuestos por 15 ó 20 años, so pena que de no cultivarse se les despojara inmediatamente. También los españoles deben convertirse en cultivadores directos, porque la labor la encomiendan a negros e indígenas que no se esmeran en su trabajo con menoscabo en la productividad. En contraste, en

Europa los propietarios trabajaban por propia mano la tierra y la producción era cuatro veces más alta que cuando la cultivaban por medio de siervos. En la medida que la tierra era concedida por merced real y por tiempo limitado, se debía revisar la concesión y revertirse a la Corona aquellos suelos cuyo contrato caducó y con vendría cederla a nuevos propietarios para hacerlas más productivas. Se trataba, en suma, de provocar un crecimiento inmediato y en gran escala de las fuerzas productivas indianas.

Campillo y Cosío proyectó un esquema imperialista de modernización económica, en el cual las provincias americanas dejaban de ser concebidas como patrimonio de la Corona, para ser identificadas como meras colonias. Resultaba obvio que propusiera la perpetuación de la no-industrialización de América, para favorecer la formación de fábricas en España, particularmente las de lana, lienzos finos y sedas, así como la artesanía de hierro, acero, cobre, hojalata y latón, pues América sería su mercado principal de consumo. Cuando más se debía permitir el procesamiento de madera, vidrio y loza, para favorecer el desarrollo de su mercado.

El meollo de la reforma de la sociedad indiana era el provocar la movilización social de españoles, criollos y mestizos, pero principalmente de los indígenas, el sector social más numeroso y con mayor potencial de crecimiento económico. Tan audaces eran las proposiciones de Campillo y Cosío que, además de la formación de propietarios privados entre los indígenas, sugirió la reversión de las tierras comunales que se les habían arrebatado para servir a la acumulación de predios de manera parafeudal. Ello significaba revisar las prácticas expropiatorias instituidas desde la época de la Casa de Habsburgo. La nueva cultura que surgiera entre la masa indígena implicaría el desarrollo de una nueva civilización, donde las tradiciones europeas los ayudarían a su incorporación a una sociedad plena de modernidad, pero bajo el amparo del concepto propietario estatificado de comunidad de montes, aguas y pastos, así como del de derecho de tránsito y limitación de otras formas de propiedad. Estas proposiciones de Campillo encarnaron en medidas concretas durante el reinado de Carlos III y muchas de las tierras que se arrebataron a los indígenas les fueron devueltas. Entre los afectados estuvieron los criollos, quienes, una vez obtenida la independencia de España, dieron marcha atrás a estas medidas las cuales, a pesar que se atenuaron bajo Carlos IV, prosiguieron hasta frustrarse completamente en la era de la emancipación.¹⁶

¹⁶ Cuenta Arcila Fariás que las medidas contrarreformistas de los emancipadores fueron tan inmediatas y vengativas que, aun antes de consolidar a las repúblicas recién constituidas, estaban revirtiendo las reivindicaciones de tierras hechas por los Borbones. Bolívar mismo decretó la supresión de las comunidades indígenas en octubre de 1821, es decir, cuando los nuevos estados apenas tenían unos días de haber nacido.

El proyecto de Campillo y Cosío fue progresista dentro de un concepto de capitalismo que estaba, como modo de producción, por consolidarse. El hecho que propusiera la supresión de la esclavitud y la servidumbre no solamente estimulaba el desarrollo de nuevas relaciones de producción, sino que suponía la extinción de formas de trabajo brutales las cuales chocaban con un concepto del ser humano ciertamente superior. Sus ideas sobre la instauración de un nuevo sistema económico estaban muy lejos de confiar en las meras fuerzas del mercado, en la "mano oculta" que movía la oferta y la demanda, y determinaba no únicamente los mecanismos de la economía, sino los del Estado mismo. La reorganización económica, como labor del gobierno, es distinguida por Campillo y Cosío con el ánimo de referirse a este nuevo aspecto de la actividad económica del Estado que exigía especialización y categoría de nuevo cuño, y funcionarios ciertamente modernos cuyos deberes básicos entrañaban el fomento del desarrollo económico. Estos funcionarios eran los intendentes.

El que Campillo y Cosío observara en los intendentes a los grandes agentes del fomento económico no era nuevo, sino usual y obvio, pues su institución en Francia y España había sido muy exitosa. En ambos países su experimentación además era evaluable por el largo tiempo transcurrido desde su instalación y esta evaluación fue positiva. La novedad era que el ministro de Felipe V proponía su establecimiento en gran escala en América, bajo condiciones ciertamente muy diferentes, frente a obstáculos de dimensiones colosales y ante desafíos insospechados. Además del mérito como precursor del proyecto de su institución en América, Campillo y Cosío concebía a las intendencias como encarnación del gobierno económico que 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, substrato esencial del gobierno moderno que había proliferado en Europa y se trasplantaba a las Indias para hacer de los vasallos, no tanto seres dóciles al gobierno, sino personas útiles al Estado.

Las intendencias darían vida al gobierno económico como parte esencial del régimen político. Pero estas instituciones eran impensables en el seno de la sociedad estamental, pues significaban su negación. No eran un impulso esencial de la reforma, sino su consolidación, dentro de un proyecto que exigía cambios inmediatos y de raíz. Las intendencias serían, en fin, instrumentos de gobierno

bajo un clima de normalidad política, en tanto que la Visita General significaría un precipitante del cambio en una época de mutación como la que debía provocarse en las Indias. Campillo y Cosío concebía a la Visita General como un medio de conseguir dos objetivos: primero, restaurar el gobierno político; segundo, allanar el camino para la implantación del gobierno económico. La Visita General devolvería el mando a la Corona, en manos de los estamentos, estableciendo las relaciones de dominación indispensables que facilitarían un régimen estable y franquear el paso a las reformas económicas.¹⁷

Los miembros de la Visita General serían necesariamente funcionarios ilustrados y estarían encabezados por la Junta de Mejoras. La encomienda reformista produciría reacciones y dificultades, motivo por lo cual Campillo sugirió la prudencia del caso. Los reformadores tendrían dos objetivos de transformación muy claramente identificados: uno, reducir el exceso del clero secular y regular, e impedir su nuevo crecimiento; y dos, desamortizar la riqueza que detentaba esta corporación, en perjuicio de los intereses de la Corona y el reino, y evitar que volviera a amortizarse. La mira de la Visita General estaba puesta en uno de los cuerpos principales de la sociedad estamental y, cuando se efectuó en la Nueva España, efectivamente el clero regular fue uno de los más afectados con sus medidas de cambio. Además debía estudiar los medios por los cuales la Iglesia hispánica, la más rica del mundo, cubriera los gastos de las misiones, dejándolo de hacer la Real Hacienda. Una vez efectuadas las mutaciones en la sociedad estamental, los visitantes debían hacer observaciones puntuales y documentadas sobre la situación de los virreinos americanos, para hacer saber de las inclinaciones de sus habitantes, la población de cada cual y en qué estaban ocupados. Con base en informes completos y detallados, sustentados en estadísticas confiables, la Visita General daría pie a la implantación del gobierno económico que tanto requerían las indias. Un punto fundamental a examinar era el mercado, el nivel de consumo de las mercaderías españolas y la cantidad de bienes superfluos en circulación. El corolario sería la forma-

¹⁷ Como en el caso de las intendencias, que Campillo y Cosío detalla por cuanto a su instalación en los diversos virreinos, también con respecto a la Visita General su proyecto de reforma está muy bien meditado. Juzgaba que la Visita General consumiría cuatro años y la ejecutarían tres "cuadrillas" al mismo tiempo, actuando en la Nueva España, el Perú, Chile y Paraguay, y en Puerto Rico y Santo Domingo. Otra opción sería una única Visita General para todas las Indias, pero por seis años.

ción de un mapa político, tan importante en los gobiernos modernos.¹⁸

3. La modernización en América: la reforma borbónica en Indias

Una versión tan transparente de los problemas que aquejaban al Estado hispánico en las Indias, posibilitó un proyecto formulado con un elevado nivel de viabilidad. La reforma borbónica en América puede ser considerada como una de las transformaciones de una organización de dominación a otra distinta, con un alto grado de éxito. Las distintas leyendas negras que pesan sobre los pueblos hispanoamericanos no ofrecen los créditos debidos a esta gran transformación que, como modernización política de una gran porción continental del mundo, no tuvo ni tiene paralelo en la historia por la escala y resultados con que se llevó a cabo.

La reforma borbónica en las Indias es un caso de modernización por reforma en gran escala, que estimuló una movilización social tan poderosa que muchos de los fundamentos de una sociedad estancada en el pasado pudieron ser removidos. Fomentó la diferenciación estructural, visible en el principio de separación de los asun-

¹⁸ En esta obra no podemos ni queremos pasar por alto a una personalidad controvertida: Bernardo Ward, a quien se ha probado uno de los más grandes plagios, porque no se trató llanamente de un hurto intelectual, sino de un proyecto que efectivamente se ejecutó y trascendió en la vida de muchas generaciones de personas. Tal como lo constatamos personalmente, no hay duda alguna del plagio hecho a Campillo y Cosío, página por página, párrafo por párrafo y palabra por palabra. Hay definiciones y categorías copiadas al pie de la letra, sin mediación de escrúpulo alguno de citación del autor de las ideas. Así, una vez que comprobamos el plagio y que recurrimos al autor verdadero de las ideas, obviamos tratar al plagio, pues no cabe que nunca segundas partes fueron buenas. Ward nació en Irlanda y radicó posteriormente en España, de la cual emprendió un viaje por Europa por órdenes de Fernando VI. En su periplo constató el progreso europeo en agricultura, artes, industria y comercio, durante los cinco años que transitó por diversos países. En 1757 publicó su *Obra pía*, también sujeta a sospecha de plagio. Su periplo europeo ocurrió entre 1750 y 1754, por lo que no deja de sorprender que la obra citada apareciera tanto tiempo después que regresó a España y más todavía que su *Proyecto económico* la preparara hasta 1762. Nos cuesta trabajo entender cómo, mediando ocho años entre el regreso a la península y la redacción del proyecto, se suponga que su viaje europeo fundamentó la obra, cuya edición, por cierto, fue también póstuma: 1787. Entre las escasísimas contribuciones del irlandés, hay que anotar su examen de la policía. Ward fungió como ministro de la Real Junta de Comercio y Moneda, y fue director de la Real Fábrica de Cristales de San Ildefonso. El título completo de su obra es: *Proyecto económico, en que se proponen varias providencias, dirigidas a promover los intereses de España, con los medios y fondos necesarios para su plantificación*, Madrid, por la Viuda de Ibarra, 1787.

tos temporales y los negocios espirituales, y tendió a encarnar en medidas secularizantes y desamortizadoras que incidieron, determinantemente, en el prepotente clero católico. En fin, la reforma borbónica consistió en la consolidación del regalismo y la emergencia del Estado con todos sus atributos soberanos. Uno de sus efectos más significativos fue el sentar las bases para la futura formación de la sociedad civil, a partir de su exitosa política contra los estamentos, los cuales dejaron de fungir como elementos formativos básicos de la constitución política del reino y fueron suplidos por una administración pública moderna dotada de funcionarios profesionales asalariados.

Sembradas las semillas de una futura sociedad civil en las Indias, aparecieron nuevos marcos institucionales aptos para absorber a los grupos movilizados y ofrecerles espacios de actividad ajenos a las viejas y anquilosadas corporaciones. En algunos casos las antiguas instituciones sociales fueron reformadas para adaptarse a los tiempos modernos y sobrevivir en un mundo regido por cambios sustanciales. El signo fundamental de la reforma en América fue la instauración del Estado moderno y, junto con él, la sociedad civil en ciernes. La aparición del primero tuvo un adelanto considerable sobre la segunda, y fue hasta nuestro siglo que efectivamente comenzó a asumir su destino histórico. Paralelamente la modernización política que trajo consigo la formación del Estado hispánico, acarreó la sujeción de los dominios americanos, expuestos durante el siglo anterior y la primera parte del XVIII a un proceso de aflojamiento de los lazos sociales internos y a una virtual emancipación respecto a la Corona. Las Indias constituyeron, tras la reforma, colonias en el estricto sentido de la palabra.¹⁹

Uno de los aspectos trascendentales para las futuras repúblicas hispanoamericanas, fue la reorganización de los virreinos y la formación de otros nuevos, bajo la égida de los soberanos del siglo XVIII. Durante dos centurias la vieja bipartición territorial virreinal se mantuvo intocada: la Nueva España y el Perú fueron las dos grandes circunscripciones americanas gobernadas por la Casa de Austria. Felipe V modificó el estado de cosas al tenor de los proyectos de cambio, y formó el virreinato de Nueva Granada en 1717 para agrupar además a Quito, Panamá y Venezuela. El virreinato del Río de la Plata fue creado por Carlos III mucho tiempo después, en 1776, con territorios segregados al Perú, además de Uruguay y Paraguay. Antes, en 1760, se habían previsto dos más: el de Nueva Vizcaya con capital en Durango, y el de Guatemala con capital en Santiago. Otra innovación de la mayor importancia fue el establecimiento en 1776 de la Comandancia General de las Provincias

¹⁹ Enrique Florescano e Isabel Gil Sánchez. págs. 199-200, 203-215.

Internas, una novedosa fórmula gubernativa ideada por Gálvez durante su Visita General a la Nueva España y que, dotada de un grado de autonomía frente al virrey, agrupó a Sinaloa, Sonora, Nueva Vizcaya, Nuevo México, Tejas y Californias. Esta comandancia general, que encarnó con una variación el proyecto del Virreinato de Nueva Vizcaya, fue el más vigoroso esfuerzo de expansión territorial de los Borbones.²⁰

Otra de las medidas más interesantes fue la renovación de la antiquísima Casa de Contratación de Sevilla, curiosa empresa pública española que rindió leales servicios a los Habsburgo. Como sabemos, fue fundada en 1503 y extinta en 1788 por inutilidad absoluta una vez que fue liberalizado y desregulado el comercio con las Indias. Antes, en 1717 había sido remozada y trasladada a Cádiz para cumplir nuevos cometidos. El debilitamiento y pérdida de primacía del Consejo de Indias, en contraste, fue patético, pues durante todo el siglo fue pasando de órgano de gobierno a mero aparato de servicios, hasta degradarse a la condición de agencia de tramitación y despacho, pues el empuje de la modernización administrativa por medio de las secretarías de Estado lo arrinconó en las tareas más nimias. Al mismo tiempo los reformadores atacaron los modos de mayor brutalidad en la explotación de la mano de obra indígena y que sirvió de patrón de acumulación bajo la antigua dinastía, como la encomienda, cuya idea inicial de incorporación a la Real Hacienda, fue seguida por una medida más radical: su extinción en 1721.

La reforma trajo consigo la diferenciación estructural y con ella vigorosas cuotas de institucionalización para absorber el cambio y aun estimularlo; su mejor representación fueron las sociedades económicas que se formaron también en suelo americano: Santiago de Cuba (1787), Lima (desconocemos la fecha de su creación), Quito (1791), Bogotá (1801), Caracas (1810), Puerto Rico (1813) y Chiapas (1819) en asociación con la de Guatemala. No sabemos si se establecieron una o varias de estas instituciones en la Nueva España.

Al Estado absolutista le repugnaban los cuerpos independientes y fue obvio que la supresión del régimen estamental heredado por el imperio universal, fuera acompañado del ataque a las corporaciones, particularmente el clero y los consulados. En España, como fue anotado, diversas medidas secularizantes en 1717, 1734 y 1767 se encaminaron a mermar el poderío católico representado por su clero regular y secular, culminando el proceso no solamente con la expulsión de los jesuitas, sino con la supresión de la Compañía cuyo mérito principal se atribuyó a España y al ilustrado ministro de

²⁰ Eleazar Córdova-Bello. *Las reformas del despotismo ilustrado en América (Siglo XVIII hispanoamericano)*, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 1975, págs. 293-307.

Carlos III, Floridablanca. Pero una medida general de secularización de gran impacto, la desamortización de los bienes del clero en 1798, tuvo efectos mínimos en la Nueva España gracias a que el clero local tenía la mayor parte de su capital invertido fuera de los bienes raíces. El rico clero novohispano había dedicado su enorme riqueza a obras pías, censos y capellanías, cuyos rendimientos en intereses eran superiores a las inversiones prediales.

Otra víctima de la modernización en la Nueva España, fue el monopolio mercantil y el Consulado de México. Debido a que el comercio fue liberalizado y desregulado, el monopolio fue prácticamente suprimido y el consulado obligado a abandonar su condición estamental de coadministrador del virreinato, cuando fue abolida la contratación del arriendo de las alcabalas. En buena medida el retraso de la incorporación de la Nueva España al libre comercio, fue producto de las resistencias del consulado. Su poderío, además del monopolio del comercio, brotaba de las funciones gubernamentales que ejercía por contratación, como el cobro de impuestos, antes de ser reorientado hacia la difusión de los progresos técnicos y la ejecución de obras públicas, tales como los caminos, puentes y trabajos hidráulicos, asumidas bajo un criterio de privatización distinto al de los antecesores de los Borbones. La ejecución de obras públicas fue conservada por los consulados bajo una redefinición de sus funciones en la era moderna, durante los primeros años de las nuevas repúblicas americanas.

Un cuerpo estamental heredado por el viejo orden, y que en el nuevo no tenía ningún acomodo, estaba compuesto por los alcaldes mayores. Fue extinto en 1786. Estos funcionarios patrimoniales representaron una de las herencias más negativas de los Austria e implicaron los puntos más débiles de un gobierno imperial fundado en el régimen estamental. Como único puente de una sociedad escindida en cuerpos separados, estos personajes tenían el monopolio de la introducción de mercancía a las comunidades indígenas y el manejo de sus cosechas, por medio del "repartimiento" a través del cual cometieron los más grandes excesos y abusos. Tanto la Visita General de Gálvez a la Nueva España, como la de Areche al Perú, coincidieron en la propuesta y ejecución de la supresión de estos funcionarios patrimoniales.

La supresión o debilitamiento de antiguas instituciones exigió la aparición de otras, de modo que el consulado tuvo que soportar además la competencia del novísimo tribunal de Minería cuyo propósito era el de modernizar este ramo y auspiciar el surgimiento de la burguesía de los metales. Anexo al tribunal se formó un banco de avío para financiar la expansión del ramo y un colegio cuyas labores han trascendido hacia la actualidad. Finalmente, la vetusta Audiencia tampoco escapó a los vientos modernizadores y

dejó de ser un poder superior cuando algunas de sus competencias fundamentales fueron trasladadas a una institución gubernamental moderna: la intendencia.

La reforma borbónica comprendió todos los órdenes de la vida novohispana, pero su objeto principal fue la transformación de la Real Hacienda como fuente de jugosas rentas, según lo definió el ministro Floridablanca. Pero el peso y éxito de las reformas en las Indias dependió del impacto de las visitas generales, donde las hubo, en contraste a las regiones donde no aplicaron. En la Nueva España tuvo resultados inmediatos, que no se alcanzaron en el Perú sino lentamente, donde la practicaron Areche y luego Escobedo. Al final, el progreso de la modernización fue más rápido en la primera.²¹

Las reformas borbónicas en las Indias fueron una secuela de la modernización de España, donde la enérgica labor gubernativa de Felipe V había producido un efecto de cambio que se dejó sentir hasta la época de Carlos III, donde la transformación llegó a su cúspide. El primer Borbón inició la remoción de los fundamentos económicos de la vieja sociedad, pero el cambio se evidenció también en los ámbitos de la cultura. La transformación se movió de la estructura hasta la superestructura. También la administración pública fue preparada para los cambios, formándose en el seno del Consejo de Indias dos secretarías, una para la Nueva España, otra para el Perú.²² La Casa de Contratación de Sevilla, como lo advertimos, fue trasladada a Cádiz durante su gestión para desempeñar mejor los nuevos cometidos que le fueron conferidos.

Los vientos del cambio se dejaron sentir fuertemente del otro lado del Atlántico, donde la modernización política en gran escala sería experimentada bajo el enfoque de la Visita General, cuyos poderes comisariales eran suficientemente amplios para remover los obstáculos que en las Indias se alzaban ante la modernidad. La primera experiencia sería en la Nueva España.

²¹ Juan Beneyto cree que la Visita General fue un factor decisivo a favor de las reformas de los Borbones, porque el "visitador era entonces sinónimo de reformador [...] y la figura que cifra esta política es José de Gálvez, gran ministro reformador de Indias." *Historia de la administración española e hispanoamericana*, Madrid, Aguilar, 1958, págs. 495-504.

²² Herbert Priestley apunta que la labor de Felipe V fue trascendental, básicamente a favor de la necesaria centralización. "Sus medidas se encaminaron directamente hacia la centralización de la administración, mejoramiento de la hacienda y desarrollo de los recursos de la nación". *José de Gálvez: Visitor-General of New Spain*, Filadelfia, Porcupine Press, 1980, págs. 13-45.

CAPÍTULO VI

LA POLÍTICA DE CAMBIO: EL PROGRAMA DE REFORMA	141
1. José de Gálvez: visitador general	141
2. Estrategia de reforma: las Instrucciones de Carlos III	145

CAPÍTULO VI

LA POLÍTICA DE CAMBIO: EL PROGRAMA DE REFORMA

La historia la construye el hombre, pero el hombre social, no la personalidad individual. Qué verdad más plena en aquella metáfora de Carlos Marx, en el sentido que el hombre es autor y actor de su propia historia; y aquella otra que reza que esta historia es vivida bajo condiciones que no le es posible cambiar, pero sobre las que puede influir. Sin embargo, no cabe duda que cada personalidad añade un ingrediente distinto a los acontecimientos humanos y nos ayuda a comprender mejor su significado. La Visita General encarnó en la persona de quien la desempeñó a la Nueva España: José de Gálvez, y su modo tan personal de ejercer el cargo dejó huella.

1. José de Gálvez: visitador general

José de Gálvez no tenía, en principio, cita alguna con el destino en tierras americanas. La muerte del visitador general Francisco de Armona en su viaje hacia las Indias, tras la renuencia de un primer candidato a la comisión, Francisco Carrasco, lo situó ante la oportunidad de influir en la historia que le tocó vivir. Y fue en la Nueva España y a partir de su vida aquí, que obtuvo la celebridad que le hizo trascender hasta nuestros días como punta de lanza de la modernización de las Indias.

José de Gálvez nació en el poblado de Macharaviaya, en la provincia de Málaga, en 1720, y murió en 1787. Su familia era noble y de antigua morada en el lugar, pero había empobrecido y ello obligó al futuro visitador general a ocuparse en el pastoreo antes de pensar en dedicar su vida al sacerdocio, cosa que no ocurrió. Su vocación era la abogacía, la cual estudió en Salamanca, donde también aprendió francés, lengua que dominó como la propia. Viudo de su primer matrimonio, se casó en segundas nupcias con una francesa y esto le permitió ingresar a los estrechos círculos afrancesados de la corte española.¹

¹ Herbert Priestley, *José de Gálvez: Visitor-General of New Spain*, Filadelfia, Porcupine Press, 1980.

En 1751 se le abrió la oportunidad de ingresar al servicio público, en calidad de gobernador de Mindanao, en Filipinas, pero parece que tal distinción la cedió a favor de otra persona. Su momento político llegó después: fue nombrado secretario particular del ministro Grimaldi y a partir de 1762 fungió como abogado de la corte. Sus méritos se habían forjado en 1747 cuando, como abogado de una persona agraviada por el Estado, Gálvez actuó con tanta capacidad que su desempeño llegó a oídos de Carlos III, quien lo llamó a una audiencia privada.

Su capacidad de trabajo le redituó un nuevo ascenso: en 1764 fue designado como alcalde de Casa y Corte con facultades en materia de justicia civil y criminal. Este órgano, dependiente del Consejo de Castilla, le sirvió de vehículo para que la élite de funcionarios ilustrados observaran su rendimiento. En dicho consejo laboraban Aranda, Campomanes y Moñino, futuro conde de Floridablanca. Aunque no fue elegible en primera instancia para ocupar el cargo de visitador general de la Nueva España, finalmente se encargó de esta importante comisión y, debido a la calidad de su trabajo, en 1767, en plena actividad en México, el rey lo nombró ministro togado del Consejo de Indias.

Una vez en España, a partir de 1773, Carlos III le encomendó la ejecución de trabajos especiales, como la inspección del Archivo de Indias y del de Simancas. Al año siguiente fue promovido como miembro de la Junta General de Comercio, Moneda y Minas, en sustitución del conde de Aranda. Poco faltaba para que alcanzara el elevado cargo de secretario de Indias, esto ocurrió en 1775 cuando Arriaga dejó de existir. Al mismo tiempo, Floridablanca había sustituido a Grimaldi como jefe del gobierno español. Como titular de los asuntos americanos, ocupó el cargo de gobernador del Consejo de Indias y después, una vez que fue reformado este sínodo, el de gobernador de la Sala de la Nueva España. Su ascendente y meritoria carrera administrativa culminó en 1780 cuando ingresó como miembro del Consejo de Estado, pero todas sus ambiciones se colmaron cuando finalmente, en 1785, a instancias de su amigo Floridablanca, adquirió el título de marqués de Sonora.

Todavía tuvo otras distinciones: regidór perpetuo de su natal Málaga, y Caballero Gran Cruz de la Real y Distinguida Orden de Carlos III —formada para honrar a los funcionarios públicos más eminentes—. Murió en 1787, un año después de expedida su obra administrativa maestra: la Ordenanza de intendentes de la Nueva España, por efecto prolongado de una enfermedad que había contraído en Sonora, motivada por su marquesado.

Su personalidad ha sido muy bien retratada, entre otros por su biógrafo Herbert Priestley, entre otros. Fue conocido por defectos visibles y que no ocultaba, principalmente el nepotismo, la severi-

dad extrema y la ambición ilimitada. Pero, como saldo a su favor, brilló por su capacidad infatigable de trabajo, y por su tesón y valor. No se ha olvidado como, junto con su intrepidez caballeresca, con la que recorrió el norte de México, destacó por la violencia con que reprimió los motines populares surgidos por la extrañación de la Compañía de Jesús. De su nepotismo fueron usufructuarios sus dos parientes, Bernardo y Matías, aunque fueron hombres capaces. El primero fue elevado a la categoría de conde de Gálvez en 1783.

Gálvez era muy consciente de sus proyectos, motivo por lo cual cuidó de no anteponer el oro a la gloria. En vísperas de su regreso a España, estando en la expedición septentrional, había hecho uso de su sueldo para cubrir los gastos de la Visita General.² Su firmeza de carácter parecía también inquebrantable y fue debido a ello que, por descuido de una enfermedad contraída originalmente en Sonora en agosto de 1769 devino su postrer fallecimiento, casi 20 años después. Es un hecho que durante tres meses el visitador estuvo sujeto a elevadas calenturas sin que nadie lo pudiera convencer de suspender su encomienda, hasta que, por su gravedad, se detuvo por algún tiempo en la misión de Ures, Sonora, antaño a cargo de los jesuitas. Como consecuencia de su obstinación, su vida pendió de un hilo, sus colaboradores temieron un fatal desenlace y sin su consentimiento fue trasladado a Chihuahua. Gracias a las súplicas de sus subordinados, el visitador consintió en el regreso a México cuando ya casi se habían perdido las esperanzas de salvarle la vida, pues la enfermedad se había agravado.³

² Aunque sus emolumentos eran propios de la dignidad de su comisión, los \$12 mil anuales que recibía habían sido insuficientes para sus gastos, debido a las crecidas erogaciones de los viajes, y más todavía porque los destinaba a sufragar la Visita General. En febrero de 1771 el virrey de Croix hubo de pagar otros \$12 mil al visitador para que cubriera sus gastos personales, tras la expedición a Californias, Sonora y Sinaloa. De Croix a Grimaldi, febrero 27 de 1771. México, Archivo General de la Nación (AGN). Correspondencia de los Virreyes (reservada), segunda serie, vol. 146, ff. 168 y vuelta.

³ El secretario de Indias, Arriaga, explicaba que se "hacía justamente temer a todos su última ruina si no determinaba a abandonar enteramente y sin la menor dilación, toda especie de trabajo", motivo por lo cual se le trasladó a Chihuahua, pues sus colaboradores juzgaron esta medida como el "único modo de poderle salvar". Ni las órdenes del virrey le hicieron retornar a la capital del virreinato. El 31 de diciembre, Croix informó a Arriaga, quizá pensando que ocurriría lo inevitable y así prevenir al secretario de Indias, lo siguiente: "no puedo menos que temer en tan crítica constitución su muerte o una dilatada enfermedad que lo imposibilite algún tiempo de continuar en sus trabajos y comisiones". Sin embargo, en junio Croix mencionaba a Arriaga el completo restablecimiento de Gálvez, que estaba "tan perfectamente restablecido y bueno como salió de aquí el 9 de abril de 1767". De Croix a Arriaga, diciembre 20 y 31 de 1769, y junio 3 de 1770. México, AGN. Correspondencia de los Virreyes (reservada), segunda serie, vol. 15, ff. 200-204, 204-206, 476 y vuelta.

La Visita General estuvo a punto de ser trastornada por una virtual muerte de su titular, como lo informó Croix el 20 de diciembre al secretario de Indias. No fue sino meses después que el peligro pasó y el visitador general se restableció del todo. Durante el período de su enfermedad algunos de sus dependientes expresaron que Gálvez, por efecto de las altas fiebres que sufrió, se había vuelto un enajenado y tomado decisiones equivocadas. Todas parecían ser calumnias, aunque en la misiva del 20 de diciembre el virrey informa a Arriaga que el visitador general sufría "suma debilidad en la cabeza" por efecto de las fiebres. El caso es que aquellos dependientes fueron finalmente arrestados y puestos bajo custodia, acusados de explayar afirmaciones falsas, en perjuicio del visitador. Entre los culpados se hallaban Juan Manuel de Venegra y Miguel de Azanza, quien sería posteriormente virrey de la Nueva España.⁴

Puede observarse, pues, que la persona que acometió la gigantesca tarea de introducir la modernización en México era un individuo de carácter inquebrantable. Estas faenas no son propias para timoratos o abyectos; el visitador, a pesar de su defectos, tuvo la firmeza

⁴ De Croix a Grimaldi, junio 3 de 1770. México, AGN. Correspondencia de los Virreyes (reservada), segunda serie, vol. 15, ff. 157-158. Una mano anónima añadió el dato sobre Azanza, en la misiva aquí citada. Los sucesos sobre la virtual demencia de Gálvez habían permanecido relativamente oscuros, por la eliminación de la documentación sobre el asunto que existía, suprimida con todo propósito. Sin embargo, la controversia subsiste en torno a si su estado de enajenación fue real o fingido. El reciente descubrimiento de una memoria de Venegra, secretario del visitador general, en relación con aquellos hechos ha venido a proporcionar luz sobre el asunto. Ahora se sabe que sufrió de alucinaciones, como la de hablar con San Francisco de Asís, y que pasaba los días desnudo en privado. Era presa de constantes desatinos, que transmitía incluso a los soldados y los indígenas, como el decirse el rey de Prusia y el dictar la ejecución del virrey Croix. Nadie se atrevía a tratarlo como demente, ni el cirujano de la expedición quien pensaba que lo estaba, ni el religioso Joaquín Trinidad, enviado por el virrey para atenderlo. Azanza y Venegra, testigos de los hechos, externaron el estado que habían observado en el visitador y fueron por ello acusados de falsedad. El asunto fue realmente grave, pues estando reclusos fueron conminados a retractarse, con la total renuencia de Venegra, lo que resultó en su regreso a España y un triste ostracismo vitalicio. Azanza, que se retractó, permaneció en La Habana y tiempo después ascendió al cargo de virrey de la Nueva España. La demencia de Gálvez fue transitoria, si existió, pues se especula que fue fingida, por ser un hombre muy inteligente, y ser más dramática y espectacular estando con gran número de personas. La duda, empero, permanece hasta que otros documentos den más luz sobre el asunto. La memoria de Venegra se llama "Relación de la expedición de José de Gálvez a Californias, Sonora y Nueva Vizcaya", de septiembre 1 de 1771. Citada por Ángeles Rubio-Argüelles. "El ministro de Indias don José de Gálvez, marqués de Sonora", Madrid, núms. 77-78, junio-diciembre, 1959, págs. 449-473. La enfermedad del visitador general fue una cuestión de máximo interés de Estado, de modo que Croix tuvo enterado a Carlos III de la evolución de los acontecimientos con nutrida correspondencia tenida con Arriaga, hasta que concluyó con la recuperación del real comisionado. Ver cartas de Arriaga a Croix de abril 16, agosto 22 y septiembre 29 de 1770, y septiembre 1 de 1771. AGN. Reales cédulas, vol. 96, exp. 54, 97 y 98 (las dos primeras), y en el vol. 97, exp. 66 (la última).

de carácter que se requirió para acometer tan trascendental obra. Su biógrafo Priestley, apunta lo siguiente en su libro *Las reformas de José de Gálvez en la Nueva España*: “Gálvez era un hombre de increíble energía, de gran fuerza nerviosa, ambición desmedida y de instinto vengativo”. Tal era su personalidad.

La elección de la Nueva España como primer terreno de experimentación de los cambios que imperativamente requería el estado de cosas, no fue fortuita. Obedeció a la necesidad de introducir la modernización allí donde las rentas reales habían tenido una sensible baja y los poderes tradicionales se habían alzado desafiantes ante la Corona, y donde la corrupción de los funcionarios tenía alcances alarmantes.

2. Estrategia de reforma: las Instrucciones de Carlos III

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 significaban, entonces, verdaderos instrumentos de gobierno en los cuales se adivinaba fácilmente el espíritu de los titulares del mando, el objetivo que buscaban y los medios que se requerían. Para favorecer la ejecución de las Visitas, los depositarios de las comisiones eran investidos de cargos adicionales que les atribuían grandes poderes, algunos de los cuales ejercían directamente, en tanto que otros lo eran por mediación del virrey.

Además de los graves problemas estructurales que se pretendían remediar, como secuela del imperio universal de los Austria, 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 el impedimento de establecer nuevas contribuciones, lo que ceñía 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 arqueos de caja necesarios para valorar el manejo de los dineros públicos.⁵

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 el arreglo del 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, bajo la signatura de su presidente, Manuel Patiño. Las dos últimas eran puntuales y detalladas, pero no tan meticulosas como las dictadas por el soberano. La primera Instrucción del Consejo de Indias se refería a la inspección de los tribunales de justicia, que ejercería el visitador general, haciendo pública su presencia y el alcance de sus cometidos. Podía requerir a los funcionarios y a los alcaldes del crimen para interrogarlos, y solicitar los autos y demás expedientes contenidos en los archivos de la Cámara y otras oficinas judiciales.⁶

Sus facultades se extendían a su poder para obligar a los ministros togados de la Audiencia de México a cumplir con las leyes, de no estarlo haciendo, 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 contenidos en ellos, como materiales de trabajo, percatándose en especial de la ubicación de las reales cédulas. Revisaría los ingresos judiciales conocidos como penas de cámara y gastos de justicia, y se cercioraría si su destino estaba de conformidad con las disposiciones de las Leyes de Indias.

La segunda Instrucción del Consejo de Indias, también de orden judicial, se refería a los tribunales de la Real Hacienda y estaba enfocada a la corrección de abusos que se hubieran cometido o se estuvieran cometiendo con relación a los ingresos, colección de impuestos y cuentas de las contribuciones. Los empleados sujetos a la Visita General incluía a los oficiales reales, contadores y demás oficiales financieros que desempeñaran cargos de 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 re-

⁵ Hebert Priestley, *Las reformas de José de Gálvez en la Nueva España*. Biblioteca de Historiadores Mexicanos. México, Editor Vargas Rea, 1953, págs. 9-13.

⁶ Ambas Instrucciones no fueron encontradas en la búsqueda que efectuamos de ellas en el Archivo General de la Nación de México, desafortunadamente. Por lo tanto, optamos por usar las versiones anexadas por Herbert Priestley en su obra *José de Gálvez: Visitor-General of New Spain*, págs. 413-417. Las dos están fechadas en marzo 16 de 1765 y el autor consigna el haberlas consultado en el Archivo de Indias, en Sevilla, donde hay copias de los originales.

ferentes a los tribunales de la Real Hacienda, para hacer que sus oficiales se ajustasen 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 observado en ambas Instrucciones, resulta claro que la Visita General constituía una compleja comisión —en el sentido pleno de la palabra, que Juan Bodino le atribuía a esta encomienda—, de modo que para poderse ejercer 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 mera Visita General era insuficiente para ejercer la misión entrañada en las Instrucciones y que los cambios a efectuarse eran de trascendencia tal, que requerían una enorme cuantía 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 una cuestión de Estado en el sentido más pleno de la palabra: razón de Estado, dirían Maquiavelo o Botero.

Las Instrucciones signadas por Carlos III constituyen una de las mejores expresiones del grado de gobernabilidad deseable por los nuevos soberanos, frente a la ingobernabilidad tolerada por sus antecesores.⁷ Las Instrucciones tienen el propósito de incrementar la capacidad de gobierno, dentro de márgenes de permisibilidad, pero también de optimidad. Se manda al visitador general disminuir los gastos de la Corona en la Nueva España e incrementar las rentas de la Real Hacienda, pero sin alterar los procedimientos de recabación; debe hacer rendir los excedentes de los productos de los ingresos, evitar gastos superfluos, y suprimir dispensas y exenciones, pero no establecer nuevas contribuciones. Los cambios deben producir más rendimiento, pero no provocar desajustes. Se requería transformar sin causar anarquía o resistencias. Es objeto supremo de la comisión, “la mejor administración de las rentas”.

⁷ “Instrucción reservada á José de Gálvez, como visitador general de la Nueva España”, emitida por Carlos III en marzo 14 de 1765. México, AGN. Reales Cédulas (originales), vol. 86, exp. 92, ff. 169-180. Es copia, remitida por Julián de Arriaga, secretario de Indias, al marqués de Cruillas, virrey de la Nueva España, junto con una misiva rubricada por propia mano y con indicación de que queda instruido para “el puntual cumplimiento de lo que su majestad manda”. De Arriaga a Cruillas, marzo 26 de 1765. México, AGN. Reales Cédulas (originales), vol. 86, exp. 92, ff. 181 y v. Por medio de otra misiva, fechada el mismo día, Arriaga encarece a Cruillas para que, de consuno con el visitador general reduzca la ociosidad y la vagancia en México y las ciudades aledañas. De Arriaga a Cruillas, marzo 26 de 1765. México, AGN, Reales Cédulas (originales), vol. 86, exp. 91, ff. 168 y v.

El virrey Cruillas, quien sería el principal opositor de la Visita General, había sido informado de la inminencia de la comisión por mano del Carlos III, quien le instruyó para que lo auxiliara en la inspección de los tribunales y cajas de la Nueva España. Le indica que ha “resuelto ordenaos y mandaros [como lo ejecutó] que en inteligencia de lo referido, dejáis obrar al mencionado José de Gálvez, libremente en la enunciada visita, sin poner ni permitir se le ponga embarazo, ni impedimento alguno en uso de ella”. Y que debe facilitar el trabajo de sus delegados, y ordena que responda inmediatamente con una misiva.⁸

En la Instrucción se destaca terminantemente una revisión de todos los ramos, rentas y derechos que en cualquier forma pertenezcan a la Real Hacienda. Como en las Instrucciones precitadas, el método de trabajo de la Visita General era la inspección directa de cajas, archivos, oficinas y expedientes. Todas las rentas hacendarias novohispanas habían quedado sujetas a revisión directa e irrestricta, comprendiendo la inspección los productos, gastos, líquido y paradero de caudales. El visitador podría poner remedio inmediato en cuestiones específicas, como el que se actualizaran los atrasos de los administradores, tesoreros, arrendatarios y demás involucrados en el manejo de rentas. Estaba facultado para reglar a la administración financiera con disposiciones emitidas bajo sus propias facultades y reducir sueldos y gastos cuando hubiera motivo. Estaba autorizado para nombrar visitadores subalternos para auxilio de su comisión y tal fue el caso de Antonio de Areche, que después se desempeñó como visitador general en el Perú en la época en que Gálvez era secretario de Indias. La Visita General y sus cargos anexos estaban limitados, sin embargo, por la imposibilidad de su titular para emitir providencias, es decir, expedir normas generales, lo cual sólo era posible por mediación del virrey.

El meollo de todo el entramado financiero del virreinato era el comercio, de modo que la actividad aduanera se había constituido en el cuello de botella para allanar el camino al mejoramiento integral de la hacienda novohispana. Por consiguiente, se expidieron dentro de la Instrucción disposiciones puntuales sobre el arreglo de la organización financiera de Veracruz y Jalapa. En el puerto Gálvez haría oficial y pública su presencia, y podría de inmediato comenzar la misión que se le había encomendado. El rey le demanda que todo lo haga “procediendo en todo con la mayor armonía con

⁸ Real cédula expedida en Madrid en marzo 21 de 1765. México, AGN. Reales Cédulas (originales), vol. 86, exp. 87, ff. 158-159. Cruillas signó acuse de recibo en julio 31, manifestando su obediencia y colaboración a la comisión de Gálvez.

el citado mi virrey.”⁹ Las disposiciones reales sobre Veracruz son las más puntuales, como se indica, “muy por menor”, y abarcaban a las aduanas y los registros de mercancías provenientes de los buques sueltos o de flotas, así como aranceles, aduanas, facturas y valuaciones. La verificación se extendía a los procedimientos financieros sobre estas materias, y en su caso, a su corrección de haber desvíos. Una de las preocupaciones era evitar el contrabando.

Ya hemos hecho notar que la Visita General y sus cargos anexos estaban impedidos a expedir providencias, prerrogativa del cargo virreinal, pero salvo esta restricción, José de Gálvez estaba facultado para omitir en caso de regularidad —el rey dice, “no haréis novedad”— o para corregir, cuando encontrara desviación, de modo que sus potestades le permitían “reglar” y dar “instrucciones”. Con base en estos poderes comisariales, el visitador podía enmendar los yerros en la organización hacendaria, corregir las funciones y mejorar los procedimientos. Para el beneficio del comercio debía verificar que el envasado y empaquetado de los productos se ciñera a lo dispuesto en Cádiz, y respecto a su transporte a Jalapa que se siguiera el procedimiento establecido. También aquí es facultado para hacer las enmiendas que juzgara necesarias, y en su caso tratárseles al rey para que dispusiera lo conducente.

Tal como lo informamos, las grandes preocupaciones de la Corona se centraban en la penuria del erario y la forma de poner remedio era revisar a fondo la multitud de rentas que habían sido establecidas de antiguo, además que se sabía con gran precisión que rendían menos por defectos de su administración y por la corrupción que campeaba entre sus recolectores. Estas rentas eran las siguientes: salinas, tercias, naipes, alumbre, minas, gallos, cordobanes, banco de perlas, nieves, pulques, tributo de parcialidades, bulas, papel sellado, alcabalas, servicio real de indios, lanzas y medias anatas. El visitador debía revisar su origen, estado, correspondencia con su objeto, apego a las reglas, rendimiento y moneda en caja, y evaluar el trabajo de los funcionarios que la tenían a su cargo.

Esta variedad de rentas era más que suficiente, lo que explica la renuencia a crear otras nuevas. Es más, de haber una disociación entre una renta y su objeto original, el visitador debía dejarla tal cual si por costumbre los causantes la atendían y daban su contribución. Pero, en caso de beneficiar a unos cuantos, procedería de inmediato a su corrección. Uno de los grandes poderes con que fue facultado era su capacidad para ratificar a los empleados cuyo

⁹ Carlos III manifiesta a lo largo de la Instrucción su preocupación por conseguir una cooperación armoniosa entre el virrey y el visitador general, pero este requisito nunca se cumplió, hasta que Cruillas fue removido y sustituido por Croix. Idéntica situación se repitió en el Perú durante la Visita General de Areche.

desempeño fuera satisfactorio —con “celo, pureza e integridad”— y remover al momento a quienes se les hubiera perdido la “confianza”, sustituyéndoseles con igual celeridad. Igualmente podía dejar el número de plazas y empleados si eran los necesarios, y si no, en beneficio del ahorro, suprimir algunas y despedir a los funcionarios sobrantes. En su caso, aquellos oficiales removidos que hubieran mostrado méritos serían acomodados en otros empleos.

Las rentas que fueran suficientes se conservarían como estaban, pero de no ser así se harían las mejoras inmediatas para hacerlas más productivas. Uno de los vicios que se sabían públicamente, eran las deficiencias de los arrendamientos, motivo por lo cual el visitador general estaba facultado para efectuar una revisión de los contratos y, en su caso, conservar los que dieran rendimiento y suprimir los que no lo hicieran. Se cancelarían los que significaran grandes males al erario o no se ajustasen a las leyes, así como aquellos otorgados sin subasta o que hubiesen subsistido por prórrogas. Gálvez demandaría de los arrendatarios una relación de los valores de la renta o ramo concesionado, pues en Madrid de antemano se conocía que los concesionarios los habían estado dando disminuidos y se quería corregir el abuso. El proyecto era de fincar debidamente el valor de los rendimientos de las rentas, para fijar con precisión el precio del contrato para el arrendatario, de conformidad con el principio de un “ramo bien administrado”. En realidad la finalidad no era tanto el conservar el arrendamiento, que se sabía deficitario para el fisco, sino revertir la renta a la administración de la Real Hacienda. Bastaría únicamente un atraso injustificado de entrega al erario para que Gálvez la interviniera y procediera a poner remedio inmediato, según la Instrucción.

La corte tenía conocimiento del estado anárquico de los ingresos de la Corona en la Nueva España. Las alcabalas se cobraban en 6% y estaban contratadas por villa y partido, en tanto que las salinas, por licencia concedida a ciertos pueblos. Las terceras y novenas, producidas por el diezmo, daban muy bajos rendimientos, de modo que el visitador general tasaría sus cobros efectivos y pondría remedios también inmediatos. El cobro de ambos ingresos asimismo estaba concesionado, lo mismo que la fábrica de pólvora, los naipes y la nieve. Respecto a los ingresos provenientes por el consumo de pulque, que eran considerables, pero que no rendían al erario, el comisionado determinaría la posibilidad de la supresión del arrendamiento. Tampoco los sumarios de la bula rendían frutos al fisco, debido a los altos premios otorgados y los plazos muy largos que se habían fijado, motivo por lo cual esta renta sufriría importantes reformas, pero con el acuerdo del subdelegado de la Santa Cruzada. Finalmente, los ingresos de los propios y arbitrios de los pueblos en adelante serían administrados por la Real Hacienda,

como en la península. Para llevar al cabo tan profundas reformas en estos ramos, el rey instruyó a Gálvez para que, en unión del virrey, formara una Junta que sesionara dos veces por semana, para evaluar continuamente los procesos de reforma.

Es evidente que muchos cambios ya habían sido decididos de antemano, desde la corte, y otros más también, pero bajo confirmación del examen que de la situación haría José de Gálvez. Con sólo incrementar los rendimientos de las rentas anotadas —más otras que obviamos tratar en beneficio de la extensión de esta obra— y revertirlas a la administración directa de la Real Hacienda, la configuración de la sociedad novohispana sufriría una transformación radical, porque las relaciones hacendarias de la Corona estaban hundidas en las relaciones de producción vigentes, que serían seriamente alteradas.

También la Instrucción del soberano mandaba al visitador general inspeccionar los tribunales, para lo cual, como anotamos, fue investido como ministro togado y de justicia con "independencia, reserva y jurisdicción privativa". Así, con fundamento en las Leyes de Indias, el visitador general no podía ser recusado y la apelación sólo era posible si se presentaba ante el rey. Para atender imponderables, que nunca suelen faltar, por causa muy grave el visitador general podía recurrir directamente al rey para hacerle conocer el asunto. Un apartado de especial importancia se refería a la implantación de las intendencias en la Nueva España, por lo que Carlos III solicita a Gálvez la evaluación de su viabilidad con base en las circunstancias peculiares del reino. Más adelante trataremos este relevante tema.

Éstas no fueron las únicas Instrucciones dadas al visitador general. En plena marcha de la comisión se le entregaron otras más, como una emitida por el rey en 1768 para que reconociera a fondo la situación de los propios y arbitrios y darles reglas que incrementaran sus rendimientos de conformidad con las normas implantadas en la península. La tarea fue delegada en Areche, quien contó con una inmediata providencia emitida por Croix para que se ejecutara la disposición.¹⁰

También desde este año, por disposición real, el comisionado había recibido otra Instrucción para que viajara hacia Sonora y Nueva Vizcaya y se entendiera de la separación de los caudales

¹⁰ La comisión no pudo ser cumplida directamente por Gálvez, por lo cual la delegó en Antonio de Areche, fiscal del Crimen y futuro visitador general del Perú. El visitador estuvo muy ocupado en la extrañación de la Compañía de Jesús y en su periplo por las Californias. Esta comisión extraordinaria estuvo a punto de incumplirse, por pensar Areche que la tarea sólo era posible con la autorización del juez superintendente de cada pueblo. Sin embargo, el virrey interpretó de manera distinta la cuestión, juzgándola como relativa a las potestades del visitador general, facultando de inmediato al fiscal del Crimen para ejecutar la disposición real. De Croix a Arriaga, marzo 26 de 1768. México, Archivo General de la Nación. Correspondencia de los Virreyes (Segunda Serie), vol. 36, exp. 36, ff. 178-179.

expropiados a los jesuitas. La comisión pudo ser cumplida hasta 1770, cuando Gálvez convocó a una junta para el caso que procedió a cumplirla.¹¹

La reforma borbónica, por medio de la Visita General a la Nueva España, fue nutridamente realimentada por información del visitador general, así como del virrey Croix, que había sustituido a Cruillas, 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.

¹¹ De Croix a Arraiga, julio 28 de 1770. México, Archivo General de la Nación. Correspondencia de los Virreyes, vol. 15, exp. 60, f. 228. En esta misiva el virrey también informa al secretario de Indias que fueron descubiertos grandes abusos y agravios cometidos por los regulares expatriados, en perjuicio de la Real Hacienda, según lo determinó la Junta Superior de Aplicaciones convocada por el visitador general.

TERCERA PARTE

LA VISITA

El primer visitador comisionado en la Nueva España por la Casa de Borbón, fue Francisco de Pagave, funcionario de la Real Hacienda que ejerció sus actividades en 1710.¹ Su encomienda, aunque abarcaba distintos aspectos de la administración virreinal, se centraba en la materia financiera y ello tenía por causa proveer a las arcas reales para sufragar las guerras europeas. Con una misión más específica, en 1715 Francisco Garzón cumplió tareas meramente judiciales ceñidas la visita a la Audiencia de México. Pero la misión se extendió imprevistamente y en 1724 fue instruido para extender su labor al Tribunal de Cuentas, evaluar el rendimiento de los oficiales reales e inspeccionar al Consulado de México. Garzón falleció en 1728, dejando su obra inconclusa, motivo por lo cual fue reemplazado por Pedro Domínguez de Contreras, un miembro de la Audiencia de Sevilla. Ambas visitas no fueron generales, sino especiales, tocando a José de Gálvez efectuar la primera Visita General con una amplia cobertura de reformas.

¹ Herbert Priestley, *José de Gálvez: Visitor-General of New Spain*, Filadelfia, Porcupine Press, 1980, págs. 123-124.

CAPÍTULO VII

LA IMPLANTACIÓN DE LA MODERNIDAD: GÁLVEZ EN LA NUEVA ESPAÑA	155
1. Una “revolución en el gobierno”: las acciones del visitador general	156
2. Modernización financiera: transformación de la Real Hacienda	161
3. Modernización gubernamental: asunción de nuevos deberes	169

CAPÍTULO VII

LA IMPLANTACIÓN DE LA MODERNIDAD: GÁLVEZ EN LA NUEVA ESPAÑA

Dentro de sus muchas comisiones, Gálvez fue instruido para revisar la documentación dejada por sus predecesores y auxiliarse de ella. Además, como ya lo hicimos saber, trajo consigo detalladas Instrucciones sobre las tareas a realizar, destacando en particular la signada por el rey y que hizo referir a Prietsley, que en ella se evidencia el gran progreso hispánico en el “arte del gobierno”. El visitador general arribó a Veracruz el 18 de julio de 1765 y su llegada era esperada por el virrey y sus colaboradores, pues había sido anunciada por Julián de Arriaga meses antes. Debemos recordar que Francisco de Armona, su fallido predecesor, había muerto durante el viaje a las Indias, y por tanto su comitiva se encontraba presa de confusiones y desamparo.² Una de las recomendaciones al visitador fue la de asimilar a los miembros de esta comitiva que juzgara útiles, además de conservar a sus propios colaboradores. Integró su equipo de trabajo con las siguientes personas, cuyos nombres y salarios anuales fueron éstos:

José de Gálvez, visitador general	\$12 000.00
Francisco Javier Machado, secretario	\$ 1 000.00
Francisco Corres, sin oficio específico	\$ 1 300.00
Benito Linas, igual que el anterior	\$ 1 000.00
Salvador Vicente Barranchena, escribano	\$ 600.00
Prudencio Ochoa Bandiola, escribano	\$ 600.00
José Vinuesa, abogado, sin salario señalado	
Juan Valera, abogado, igual que el anterior ³	

² La situación de los hijos de don Francisco de Armona, Dionisio y Antonio, era la más preocupante, motivo por lo cual Arriaga escribió al virrey solicitándole se encargara de ambos, encontrándoles habitación y escuela a costa del erario. De Arriaga a Cruillas, marzo 15 de 1765, México, Archivo General de la Nación, Reales Cédulas (originales), vol. 86, exp. 81, f. 149.

³ En marzo de 1765 Cruillas había tenido noticia, por misiva de Arriaga, de la comitiva que acompañaba al visitador general y los emolumentos que disfrutarían, solicitándose hacerlo saber a los oficiales reales. De Arriaga a Cruillas, marzo 26 de 1765, Archivo General de la Nación, Reales Cédulas (originales), vol. 65, exp. 91,

1. Una "revolución en el gobierno": las acciones del visitador general

Gálvez pisó suelo novohispano el 18 de julio de 1765. Con el ímpetu e impaciencia que le caracterizaba, inmediatamente destacó a un buque de guerra para proceder a la aprehensión de los contrabandistas extranjeros que se hallaban en la Laguna de Tamiagua y de los oficiales públicos que los ayudaban, mismos que fueron destituidos. Este hecho abrió las hostilidades con el virrey Cruillas, quien le manifestó que debía haber solicitado su anuencia. El visitador procedió premeditadamente para substraerse desde un principio de la tutela del virrey y definir de antemano su posición. Esto se pudo corroborar durante el tiempo que Cruillas permaneció en el cargo, principalmente por la beligerancia mostrada por el visitador contra Espinoza, deficiente director general del tabaco, a quien terminó por desplazar, como al mismo virrey. Es seguro que, ante los requerimientos imperativos de cambio en el virreinato, el peso de Gálvez fuera mayor que el de Cruillas, pues una vez que fue removido de su oficio, el propio visitador iba a aplicarle el juicio de residencia. Prudentemente, este encargo se destinó a Aragoiti, fiscal de Guatemala.

El nuevo virrey, el marqués de Croix, resultó ser más accesible que Cruillas y un colaborador que siempre respondió positivamente a las solicitudes del visitador. Buenos ejemplos de las bondades de su cooperación fueron la exitosa expulsión de la Compañía de Jesús y la expedición hacia el norte de la Nueva España. De hecho, como lo vamos a confirmar adelante, Croix se subordinó completamente a las disposiciones que Gálvez dictó a lo largo de su comisión. El plan del que derivó la formación de la Comandancia de las Provincias Internas, uno de los mejores frutos de la Visita General, emergió de la libertad de movimiento de su titular y del flujo continuo de recursos provistos por el virrey. Se ha llamado la atención sobre este último y supremo esfuerzo de expansión territorial en las Indias, cuyo mérito ha sido conferido a José de Gálvez.⁴

La polémica inicial con Cruillas derivó en una disputa formal sobre la letra y fondo de las Instrucciones para el visitador general, que el

ff. 165-168. Cruillas signó acuse de recibo el 31 de julio, dos semanas después de la llegada de José de Gálvez, quien arribó el 18. En 1770 y 1771 se aprobó y ratificó el reglamento de sueldos de la Visita General, como lo hizo saber el nuevo virrey Croix a Arriaga. De Croix a Arriaga, en abril 28 de 1770 y mayo 26 de 1771. Archivo General de la Nación, Correspondencia de los Virreyes (segunda serie), respectivamente, vol. 13, ff. 378-379, y vol. 15, ff. 317-318.

⁴ Herbert Priestley refiere que "agregar nuevos y ricos dominios era la misma ambición que tuvo Cortés y que llevó a Gálvez a la frontera norte de la Nueva España dos siglos y medio después que al primer gran conquistador". *Las reformas de José de Gálvez en la Nueva España*. Biblioteca de Historiadores Mexicanos, México, Editor Vargass Rea, 1953, pág. 27.

virrey denunciaba como extraordinariamente extensas y lesivas a sus competencias. Así, demandó la intervención del presidente de la Audiencia de México para que dictaminara la definición de las esferas de competencias respectivas del virrey y del visitador general, por medio de un examen de las únicas Instrucciones entregadas hábilmente por Gálvez, las signadas por Carlos III. La intervención del presidente fue muy formal y conservadora, dictaminando que la visita únicamente sometía a oficiales con planta y que, con respecto al patrimonio real, podía inspeccionarlo, pero no administrarlo. El comisionado, firmemente, respondió que su Visita General estaba substraída a la jurisdicción de la Real Audiencia, y que, en cambio, ella estaba sometida a su comisión. El final ya lo sabemos: Cruillas dejó su puesto a Croix.

La Visita General entrañaba, como trasfondo, más que un mero incremento de rentas y la revisión de los tribunales judiciales y hacendarios. Fue concebida como un medio de transformación, de modernización, que trastocara 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 la disipación, sino como fuente de ingresos por vía de su explotación. Se había proyectado el establecimiento de las intendencias, la formación de nuevas empresas públicas que produjeran nuevos y más nutridos ingresos, y el fomento de nuevas fuentes de riqueza.⁵ Se fortalecería el libre comercio y se reformaría a la administración virreinal, modernizándola por medio de la supresión de 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, por medio de la Visita General concebida de tal modo por Campillo y Cosío desde 1743.

Un autor ha visualizado en la Nueva España la prolongación de la "revolución en el gobierno" emprendida por la Casa de Borbón, de igual modo que lo habían hecho en Prusia Federico el Grande, y en Austria María Teresa.⁶ Efectivamente, esta revolución gubernamental

⁵ D. A. Brading recuerda que "la biblia de los reformadores, es decir, el texto fundamental que inspiró esta revolución borbónica en el gobierno, fue el *Nuevo sistema de gobierno económico para la América*, de José del Campillo y Cosío". *Mineros y comerciantes en el México borbónico (1763-1810)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, pág. 47.

⁶ Brading aduce que "de la misma manera que la Austria de María Teresa después de la pérdida de Silecia, la España de Carlos III después de la Guerra de los Siete Años tuvo que 'modernizar' sus métodos de gobierno si no quería enfrentarse a la posibilidad de perecer. Y modernizarse, en el contexto colonial, quería decir mayores impuestos y militarización, e implicaba lo que sólo podemos definir como una revolución en el gobierno. Igualmente importante era el hecho de que el éxito dependía de la transformación económica y de una reordenación profunda de las capas de la sociedad colonial". *Ibid*, pág. 48.

mental produjo la militarización de la Nueva España, pero el cambio a fondo comenzó con la llegada de Gálvez, que con toda determinación la llevó a cabo, a pesar de motines tan intensos como el que ocurrió con la extrañación de los jesuitas. La severidad con que el visitador general reprimió las revueltas en Michoacán y Guanajuato, no tuvo paralelo en los tiempos inmediatamente precedentes. El saldo fue de 85 ajusticiados, 73 azotados, 117 desterrados y 674 castigados con diversas penas. El arribo de militares se complementó con nuevos funcionarios fiscales, cuya encomienda era centralizar las rentas en la administración virreinal.

Todo un cúmulo de inconformidades, nacidas del parto doloroso que trajo la modernización borbónica, se reflejó fundamentalmente en las resistencias que se opusieron a la implantación de las intendencias, encarnación institucional del Estado borbónico en la Nueva España, que representaba el nuevo orden. Pero dentro de este nuevo régimen, basado en otras relaciones de dominación, la antigua sociedad estamental no tenía cabida y las reformas tributarias significaban el principio del fin. El Consulado de México fue despojado de sus añejas concesiones fiscales y desplazado a un segundo lugar. El clero regular fue amputado con la expulsión de la Compañía de Jesús, cuyos cuantiosos capitales pasaron a engrosar la Real Hacienda y a nutrir a la modernización novohispana en todos sus órdenes. Igual suerte corrieron los cuerpos tradicionales del gobierno, como la vieja burocracia y la Audiencia. El control del virreinato se acentuó con el mejoramiento del servicio postal, que bajo la Dirección General de Correos se convirtió en un eficaz instrumento de gobierno.

Aunque los soberanos borbónicos habían introducido cambios en el virreinato antes de la Visita General, como la organización de la empresa pública del tabaco y algunas reformas fiscales, aduaneras y comerciales, la transformación a fondo comenzó con José de Gálvez. "Como siempre, la historia debe comenzar con la Visita General de Gálvez", ha dicho ciertamente Brading, pues hay que recalcar que la molestia que sintieron los comerciantes monopolistas del consulado y los clérigos regulares expatriados, no fue menor que la sufrida por la burocracia, y a su cabeza, el virrey Cruillas y la Audiencia de México. La Visita General alteró las antiguas relaciones de dominación y también las nuevas, que bajo los primeros Borbones habían favorecido a los criollos, pues la reforma que introdujo españolizó a la administración virreinal, junto con el comercio y la minería. A partir de la visita, España reconquistó completamente a la Nueva España y sus secuelas dieron pie a su dependencia definitiva.

En la época de la visita de Gálvez, en 1768, Campomanes y Floridablanca habían sugerido ante el Consejo de Estado la conveniencia que los futuros servidores públicos de las Indias, de ser criollos, fueran educados en la Península, y que un mayor número de hispánicos ingresaran a la administración virreinal. El mismo Gálvez, cuando ocupó la Secretaría de Indias, dispuso que la administración judicial, municipal y eclesiástica de América ocupara a más peninsulares.

Había sobrada razón, desde el ángulo de los intereses de Estado de la Corona, para volver a castellanizar a las Indias. En 1769, contraviniendo las leyes que limitaban la participación de los criollos en la administración americana, en la Audiencia de México ocho de ellos ocupaban 12 de las plazas existentes. Una década después sólo permanecían cuatro criollos del total de oidores. La Audiencia se había españolizado, ahora la presidía don Francisco Romá y Rossell, hombre muy entendido en cuestiones de administración pública y economía, pero en ella destacaba el criollo Baltazar Ladrón de Guevara.⁷ Ya fungiendo como secretario de Indias, Gálvez continuó su pugna contra las Audiencias mermando sus potestades con respecto al tributo indígena, según disposición de la Ordenanza de intendentes de la Nueva España, otra de sus obras maestras.

Gálvez también legó el arreglo de las finanzas municipales —los propios y arbitrios—, que centralizó en la Contaduría General de México, según se había dispuesto se hiciera, a semejanza de Madrid. El visitador general regresó a España el 21 de mayo de 1771, meses después de que Croix había sido sustituido por Bucareli, uno de los enemigos más acérrimos de las reformas, y a quien dejó un voluminoso informe del que nos ocuparemos en su lugar.

Sin duda uno de los ingredientes que más contribuyeron a la buena marcha de la Visita General fue la perfecta colaboración que se fraguó entre su titular y el virrey. Esto auspició un ejercicio pleno de las esferas de competencia de cada cual, pero también una gestión libre de trabas ejercida por José de Gálvez, cuando las transformaciones eran un imperativo sobre cualquier otra consideración. La reforma borbónica en la Nueva España fue una situación extraordinaria que requirió instrumentos igualmente

⁷ El catalán Francisco Romá y Rossell es autor de un libro muy leído en su tiempo: *Las señales de la felicidad de España y medios de hacerlas eficaces*, Madrid, Imprenta de Antonio Núñez del Valle, 1768. La obra ha sido parangonada como un equivalente hispánico muy digno de los tratados contemporáneos de ciencia de la policía, preparados por los cameralistas alemanes. A Baltazar Ladrón de Guevara se le atribuye la autoría, con mucho fundamento, del manuscrito *Discurso sobre la policía de la ciudad de México*, publicado recientemente (México, Instituto Nacional de Antropología, 1982), y cuya elaboración se remonta a 1788.

extraordinarios, como la Visita General misma. En alguna forma, el virrey pasó a un segundo plano y se convirtió en auxiliar del visitador general atendiendo, de uno y mil modos, las distintas peticiones extendidas por éste. El marco formal de competencias de cada cual impedía, de hecho, cualquier concertación razonable. El virrey seguía fungiendo como titular de la administración local y sólo él podía emitir providencias, es decir, legislar sobre grandes asuntos; el visitador general podía emitir reglamentos, remover y reemplazar funcionarios, reformar procedimientos de trabajo, y sus actos como ministro togado sólo se podían apelar ante el rey. Resulta evidente que la conservación de ambas esferas de poder era posible si uno de los dos cargos se supeditaba al otro, lo que no estaba previsto, o una persona a otra. Ocurrió lo segundo: Croix, consciente de que su ingreso al virreinato obedecía a la incompatibilidad entre Gálvez y Cruillas, se adaptó fácilmente al visitador general y fungió ciertamente como su colaborador más fiel. José de Gálvez, por su parte, cuidó con escrúpulo las formas y requirió la participación del virrey cuando así fue menester.

En 1770, estando en Veracruz, el comisionado detectó graves defectos en la administración hacendaria, en la cual estaban coludidos oficiales públicos y comerciantes de Jalapa. Había sido nombrado interinamente Martín José Alegría como administrador de rentas de Veracruz, aprovechándose del cargo para hacer un fraude en su beneficio. El visitador general lo destituyó de súbito, "pues sobran razones para removerle del empleo que sirve todavía como interino" y pensó en remitirlo a su punto de origen, La Habana, para lo cual requería de la anuencia y la disposición del virrey, y así lo hizo, pero en forma que sugiere no una solicitud, sino un mandato: "a cuyo efecto expediré V. E. las respectivas órdenes al señor gobernador de Veracruz y al comandante de la fragata Juno. Verificado el embarque de dicho Alegría se servirá V. E. dar correspondiente decreto de nombramiento de administrador a don José Antonio Cosío".⁸ Este pasaje refleja, con transparencia, quien gobernaba efectivamente en la Nueva España, donde regían las

⁸ El visitador general añade lo siguiente: "expidiendo el propio tiempo las conducentes órdenes para que, sin admitir excusa, se ponga luego en posesión con sueldo de 4 mil pesos asignados a este empleo interino, si usted no resuelve otra cosa, y encargándole que, como es propio de su celo, nada omita para la debida observancia de todo lo prevenido en la Instrucción Provisional, haciendo uso de sus facultades que los demás empleados y dependientes se dediquen con fidelidad a cumplir sus respectivas obligaciones." El marques de Croix, como dócil y fiel colaborador, responde inmediatamente al margen de la misiva de Gálvez: "me conformo en todo con el dictamen del visitador general y en consecuencia expídanse las órdenes correspondientes..." De Gálvez a Croix, octubre 17 de 1770, México, Archivo General de la Nación. Correspondencia de los Virreyes (segunda serie), vol. 15, exp. 10, ff. 269-270.

condiciones de reforma que se estaban introduciendo por encima de los asuntos corrientes.

La preocupación de la Corona por lograr una labor en concordia entre las autoridades establecidas y la autoridad extraordinaria, era de suyo difícil, y resultó de inicio imposible. Existía una contraposición natural entre el oficio, un cargo permanente, y la comisión, una función extraordinaria. Bodino diría, si se le preguntara, que “el oficial es la persona pública que tiene cargo ordinario limitado por edicto. Comisario es la persona pública cuyo cargo extraordinario está limitado por simple comisión”. Resultaba incompatible, pues, que dentro de un proyecto de reforma, ambos cargos funcionaran de consuno si uno de sus depositarios no se somete al otro, y así ocurrió cuando el titular de la comisión subordinó al depositario del oficio. Un problema formal fue resuelto atendiendo a los medios pragmáticos que demandaba la situación, y en la Nueva España se consiguió rápidamente lo que en el Perú se retardó cuando el colaborador de Gálvez, Antonio de Areche, fue nombrado visitador general de este virreinato, en la época en el cual aquél fungía como secretario de Indias.

2. Modernización financiera: transformación de la Real Hacienda

Bajo el gobierno de la Casa de Borbón, la Real Hacienda había sido reconceptuada totalmente. Debemos recordar que el distinguido secretario de Estado, conde de Floridablanca, había definido a la Real Hacienda como el rédito, rentas o frutos que produce la gran heredad de los Borbones, y que como toda heredad debía ser cultivada para asegurar, mejorar y aumentar aquellos frutos bajo una adecuada administración. Y no era otro el objeto principal que debía cuidar el visitador general, que el aumento de las rentas de la Real Hacienda. Bajo los nuevos criterios de administración pública, el sistema de contratación que tanto preocupaba a la Corona, por sus evidentes deficiencias, fue revisado y reformado integralmente. Durante su encomienda, José de Gálvez suprimió varios arrendamientos de rentas, otros los dejó expirar y a unos más les permitió subsistir por convenir a la Real Hacienda. Tras la Visita General, el panorama hacendario de la Nueva España había cambiado notablemente.⁹

⁹ En la Instrucción de Carlos III al visitador general, advertimos las diversas preocupaciones que la Nueva España inspiraba a la Corona, pero principalmente la cuestión financiera, asunto de estructura y coyuntura dentro del proyecto de modernización del Estado. Gálvez mismo confesó que el acento hacendario de su misión, fue “con atención a que los valores del erario son los primeros resortes y la vara fun-

La supresión de arrendamientos se había iniciado en la época del primer conde de Revillagigedo y derivó en una estatificación inicial encarnada primero en la superintendencia del ramo y luego en la Dirección General de Alcabalas, institución que vino a representar lo que, en gran escala, produciría la Visita General. El prepotente estamento representado por el Consulado de México, fue desplazado por una institución administrativa de nuevo cuño, dotada de flexibilidad y autonomía para hacer rendir más este ramo hacendario. En 1778 la administración pública de alcabalas produjo \$1 488 690, un año después \$2 360 252 y posteriormente superó los 3 millones. Mucho tuvo que ver en el incremento de ingresos de este derecho, la liberación del comercio que expandió el intercambio mercantil en beneficio de la economía y del erario. Era obvio que el monopolio comercial del consulado y el usufructo que le producía el arrendamiento de las alcabalas no beneficiaba a la economía ni a la Real Hacienda. Aquí la estatificación benefició la liberalización del comercio, y ésta nutrió con más ingresos al erario.

La bonanza en este ramo siguió franco progreso en la época del segundo conde de Revillagigedo, cuando se fusionó a la criatura dilecta formada por Gálvez: la renta del tabaco, a pesar que su sucesor, Branciforte, fue renuente a consolidar la fusión. El desarrollo de una variedad de instituciones administrativas descentralizadas de carácter financiero, permitió que los intendentes se desatendieran de sus cometidos hacendarios y lucieran en sus labores políticas y administrativas. Pero una vez que estas instituciones proliferaron, su gestión de conjunto fue muy embarazosa y reclamó una institución de control y conducción más apta que la Junta de la Real Hacienda, motivo por lo cual Gálvez, cuando fungía como secretario de Indias, instituyó la Superintendencia General de la Real Hacienda, un órgano autónomo de la autoridad del virrey, y cuya implantación complementó el establecimiento de las intendencias. El cargo fue ocupado por uno de los colaboradores más fieles y eficientes durante la Visita General, Fernando José Mangino, cuya experiencia como antiguo superintendente de la Casa de Moneda y director general del Azogue lo definían como persona idónea para el cargo. La muerte del secretario de Indias frustró la reforma en este campo y Mangino fue removido tras la asunción de este deber por el virrey, siendo promovido en compensación como consejero de Indias. Al final de cuentas, la antigua Junta de

damental del poder y las fuerzas del Estado, y que también fue el principal objeto de mi visita...". "Informe que en virtud de Real Orden de 24 de mayo de este año, hizo el Ilmo. Visitador General, don José de Gálvez, al Excmo. 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. 111 v.

la Real Hacienda fue reorganizada para coordinar la labor de las instituciones financieras del virreinato.¹⁰

La alcabala era una antiquísima renta que se remontaba a la época del dominio árabe de España y consistía en un derecho cobrado en todo acto de compra-venta o permuta. Como lo advertimos, había estado arrendada por el Consulado de México por más de 100 años. En la corte se tenía certeza que la renta producía más de lo que declaraba el contratista y la sospecha aumentó cuando el consulado invirtió enormes sumas para obtener su noveno arrendamiento. Uno de los problemas visibles de la implantación de medidas radicales, como la reversión de las alcabalas al erario, fue el estado de ánimo conservador que privaba en la Nueva España, tanto entre los ricos estamentos, como entre las clases depauperadas. El primer conde de Revillagigedo, cuando el gobierno virreinal intentó asumir la renta en 1753, se mostró extraordinariamente excéptico de que se pudiera consumir la reversión por la gran agitación popular que generó. Su estatificación se retardó hasta 1764, pero la extinción completa de los contratos hubo de esperar hasta 1776, es decir, cinco años después de la Visita General.

Quizá la imposibilidad de revertir con celeridad las alcabalas a la Real Hacienda y las enormes trabas que se alzaron ante la implantación de la empresa pública del tabaco, hicieron reforzar la convicción de los colaboradores de Carlos III, y del propio monarca, sobre la imperiosa necesidad de una Visita General que impusiera los cambios urgentes e impostergables que se requerían en la Nueva España. En 1765 Gálvez amplió la cobertura del derecho de alcabalas a efectos que antaño estaban exentos, como el carbón y los palos usados para iluminar en las minas, con lo que provocó gran tumulto en Guanajuato. El visitador no se amilanó y en 1770 añadió el maíz y el trigo vendidos fuera de los mercados para reventa, no para consumo, así como el que se daba a los trabajadores como parte del salario, y se amplió a las ventas atrasadas.¹¹ Medidas tales explican el incremento de los rendimientos de la renta, aplicados con fuerte dosis de coerción tributaria. Según lo anota el propio visitador general, el producto de las alcabalas durante su gestión fue de \$7 225 408, lo que corresponde a un crecimiento extraordinario en comparación con la época en la que estuvo bajo arrendamiento, pues, deducidas varias erogaciones, brindó un saldo positivo de 1 164 429 pesos. Aunque la renta había sido asumida formalmente por el Estado desde 1764, Gálvez pudo comprobar que sólo había comprendido provincias subalternas y

¹⁰ Brading, *Mineros y comerciantes en el México borbónico (1763-1810)*, págs. 80-90, 93-96 y 99-109.

¹¹ Eduardo Arcila Fariás, *Las reformas económicas del siglo XVIII en la Nueva España*, México, SepSetentas, 2 t., 1974, págs. 160-180.

partidos pequeños, y durante sus viajes recibió una lluvia de quejas sobre la codicia de los asentistas que seguían medrando de la renta.

El incremento de los rendimientos de las alcabalas también provino de los arreglos hechos por Gálvez en la aduana de Veracruz, donde estuvo en dos ocasiones y para lo cual la Instrucción de Carlos III le había dado poderes suficientes. Otro tanto hizo en Puebla, donde incluso removió a empleados deficientes, reorganizó la oficina y mejoró sus procedimientos de trabajo.

Otro ingreso con grandes rendimientos era el pulque, cuyo arriendo también había sido suprimido antes de la Visita General. En realidad la renta no funcionaba como estanco, hasta que Gálvez le dio esta condición formalmente. Estos rendimientos no llegaban a las cajas reales por el desarreglo del cobro de los ingresos, por lo que fue el visitador general quien estableció efectivamente el monopolio en marzo de 1767, con aprobación real, toda vez "que a la realidad sólo tiene el nombre de estanco", como lo hacía ver el comisionado. En su Informe a Bucareli, le recomienda incrementar el precio de expendio para reducir su consumo, pero también aumentar los ingresos. Seguramente el virrey atendió esta sugerencia, pues en 1777 informaba a Gálvez, como secretario de Indias, que los rendimientos del pulque sumaban \$ 457432. Todas estas reformas financieras provocaron gran oposición, pues esta bebida era la de mayor consumo en el virreinato. Entre las clases populares, pero no lograron conjurar los cambios y Gálvez hizo a esta productiva renta todavía más bonancible.

Una encomienda especial que debía atender el visitador general era el arreglo de los propios y arbitrios de los pueblos de la Nueva España, ejercitando las reglas implantadas en la península ibérica. Ambos recursos consistían en el conjunto de propiedades y derechos municipales destinados a sufragar los gastos de las comunidades. Hay que recordar que esta modalidad consistió en la concentración de los propios y arbitrios en el Consejo de Castilla. Al comisionado le impresionó vivamente el terrible desorden que se transpiraba en el manejo de este ramo en la Nueva España, motivo por lo cual estableció prioritariamente la Contaduría General de Propios y Arbitrios, y le pidió perentoriamente un estado sobre el ramo. Desde agosto de 1760 se había dispuesto su arreglo, pero, como en el caso de las alcabalas y la renta del tabaco, el virrey y sus colaboradores americanos fueron incapaces o renuentes a implantar la medida. Para nadie era un secreto la rapidez con que las nuevas autoridades eran coptadas por los estamentos dominantes en el virreinato y la celeridad con que se asociaban a sus intereses, no a los del Estado hispánico. Con Gálvez había viajado Benito Linares en calidad de contador, a él le encomendó parte del arreglo de los

propios y arbitrios, junto a José de Areche para la Audiencia de México y Francisco Galindo para la de Guadalajara. De las reformas en este ramo, sólo faltó concluir el reglamento respectivo, que el comisionado se reservó para entregarlo a Carlos III en persona.

También la comisión financiera abarcó los tributos pagados por los indios, negros, mulatos y castas, que el visitador general encontró también en gran desarreglo, fundamentalmente por carecerse de un padrón de causantes que permitiera determinar con precisión los valores probables de la recaudación. Se sabe que los rendimientos bajaron considerablemente por la pésima situación de estas clases, agravadas principalmente por la rapacidad de los alcaldes mayores y el sistema de repartimiento. De los dos millones de indígenas, Gálvez calculó que podrían tributar unos 600 mil produciendo rentas por \$1 200 000. Dentro del padrón se incluiría a los hombres de entre 18 y 50 años, pero se excluiría a mujeres doncellas y viudas. Por cuanto a los negros, mulatos y demás castas, consideraba que debían sumar unas 900 mil personas, de las que podrían aportar 200 mil de ellas la cantidad anual de \$500 000. En tanto se proyectaba poner remedio a la situación de la renta, en 1769 el comisionado consiguió que los tributos rindieran \$705 267 000 a favor del erario. Sin embargo, la situación de la renta quedó inconclusa en resultados durante la Visita General, en buena parte por la resistencia ofrecida por los alcaldes mayores.

Rentas de menor monto también fueron preocupación del comisionado. Una era la de quintos de perlas, obtenida del buceo en el Mar de Californias y que había estado arrendado a asentistas por dificultades de su cobro. La renta decayó por el aprovechamiento exclusivo que de ella hicieron los jesuitas, que obligaron a los buceadores a pescarlas en su provecho. En su viaje a Californias, el comisionado dio el arreglo debido a la renta. También el asiento de gallos y cordovabes fue reorganizado por el visitador general, pero lo dejó, como excepción, en manos de arrendatarios por ser más productivo que su asunción por la Real Hacienda, y calculó que su administración directa tendría más gastos que ingresos. José de Gálvez organizó, asimismo, a otras rentas cuya situación no era mejor, como aquellas que afectaban a la nobleza y el clero, de las que trataremos adelante. Con referencia a su labor de recomposición de la Real Hacienda novohispana, concluyó lo siguiente: "mis comisiones se dirigieron al posible aumento de este erario, y el éxito puede calificarse si se ha conseguido el fin; pero nunca bastará a demostrar los desvelos, fatigas y amarguras que me costó el arreglo de sus ramas".¹²

¹² *Ibid.*, f. 129 v.

Es sabido que las grandes transformaciones comenzaron hasta la llegada de Gálvez, pero las grandes deficiencias de la administración hacendaria eran de sobra conocidas en la corte. La Contaduría General del Consejo de Indias había elaborado un detallado informe sobre las finanzas novohispanas con los libros de México, que comprendía de 1703 a 1759. El informe manifestó grandes vacíos de información, falta de contrafirmas y métodos defectuosos de trabajo en el manejo financiero del virreinato. La situación era tal, que el Tribunal de Cuentas simplemente no había hecho su trabajo, sobre todo al registrar los movimientos contables y cobrar innumerables cuentas. Se detectaron enormes desfalcos y se sospechaba de otros más. En vísperas de la Visita General, en 1763 y 1764, se descubrieron fraudes en Guanajuato y Acapulco. Además del arreglo de las rentas, Gálvez se encargó de la reorganización de la administración financiera y en lo particular del Tribunal de Cuentas.¹³

Un usufructuario más de las rentas de la Real Hacienda era el clero secular, cuyo carácter de contratista del fisco le había convertido en uno de los estamentos pudientes del virreinato. La Casa de Austria había delegado una variedad de funciones públicas en la Iglesia Católica, la cual asumió papeles tributarios de distinta índole. Uno de estas funciones era la recaudación de los reales novenos, derechos que la Corona se había reservado con base en lo que el visitador definió como "absoluto derecho de los diezmos". Para el fomento de la religión en los dominios americanos, los monarcas habían cedido la mayor parte del diezmo, reservándose únicamente dos novenos de la mitad de la gruesa decimal, en tanto que los otros tres se destinaron a la fundación y mantenimiento de hospitales, y la edificación de iglesias. Dentro del régimen corporativo de los Habsburgo quedaron como asentistas obvios de estos derechos las iglesias catedrales, que se preocuparon permanentemente de incrementar el diezmo, pero no los reales novenos, lo que enriqueció al clero regular sin que el fisco tuviera beneficios. "Bastará referir el hecho, de que arrendados los novenos por largo tiempo a las iglesias catedrales nunca subastaron sus productos a proporciones del aumento que tuvo la gruesa de diezmos, porque jamás hubo postores que se atrevieran a hacer pujas ni mejoras en las almonedas, temerosos del poder de los preladados y cabildos", comentó José de Gálvez. Para los proyectos de estatificación de la Real Hacienda esta circunstancia merecía un cambio radical y en 1767 el visitador general decretó la asunción de la renta por la Real Hacienda, completándose la medida plenamente hasta noviembre de 1768.¹⁴

¹³ *Ibid*, pág. 163.

¹⁴ Gálvez, *op. cit.*, f. 103.

Igualmente mala era la situación en los hospitales y las fábricas de las iglesias, donde el comisionado percibió un “doloroso abandono”. También su cobro y erogación estaba en manos de arrendatarios: los cabildos, que en incumplimiento de sus deberes habían aprovechado los recursos para fines diversos. Como lo apunta el comisionado, “entre quienes turna la superintendencia de unas funciones piadosas que son del efectivo Real Patrimonio de la Corona, se han verificado repetidos casos de invertir lastimosamente unos y otros caudales en particulares negociaciones”. Este ramo también requirió de un arreglo inmediato. Tampoco las vacantes mayores y menores —rentas producidas por las vacantes de obispados, dignidades y prelados eclesiásticos, en el tiempo que va de su muerte a la dotación por decisión del rey— ingresaban al erario, por lo que Gálvez dispuso su asimilación a la administración de novenos para evitar “el abuso de retenerlos en los cofres de las iglesias, y aun en poder de príncipes que casi siempre los pagaron con disminución”. La condición de las balas de la Santa Cruzada no era mejor y como lo advierte el visitador: “las tesorerías de los sumarios de la Santa Cruzada estuvieron antes arrendadas con tan gravosa condición a los valores del ramo, que la administración de la considerable retardación con que sus productos entraban en cajas reales se comedia a los asentistas el subido premio de un 14%.” En el obispado de Durango se llegó al extremo de ofrecer mucho más, 28%, durante su último arrendamiento. En esta condición, los tesoreros lucraban invirtiendo el importe del sumario en negocios particulares.¹⁵

José de Gálvez suprimió a finales de 1767 los “contratos” de las bulas tenidos con los arrendatarios y el cobro fue asumido en “administración”, como se decía muy propiamente, cuando era incorporado por la Real Hacienda o por otro organismo gubernamental. Pero, para favorecer su cobro, se concesionó a los curas de parroquia con un premio moderado de 5%, bajo fianza y con la obligación de hacer enteros semestrales a las cajas reales. Para dejar arreglado completamente este ramo, el visitador general emitió también una instrucción económica sobre los obispados del reino, y fueron tan exitosas todas estas reformas tributarias que dos años después las diócesis de México y Puebla duplicaron las rentas de la bula de la Santa Cruzada y el resto hasta 50%.

Medidas como las anteriores, que afectaron sensiblemente privilegios particulares del clero y los contratistas, mucho contribuyeron a fomentar las resistencias contra la reforma borbónica, porque la aplicación de cambios financieros tocaba el corazón de los viejos estamentos prepotentes: su propiedad. La nobleza de la nueva España tampoco escapó al fisco, y el derecho de lanzas se le comenzó a cobrar con toda puntualidad. Ésta era una antigua obligación

¹⁵ *Ibid.*, ff. 104 v, 105 y 105 v-106.

de la nobleza castellana, de origen medieval, que consistía en el sostenimiento de 20 alabarderos en los puestos fronterizos de África. En 1632 se había transformado en un pago efectivo de \$450.00 anuales. En el siglo XVIII las condiciones de clase de la aristocracia habían cambiado sensiblemente, pues la riqueza ya no provenía sólo de la tierra, sino de la minería y el comercio, y que durante el gobierno de los Austria se había traducido en una compra-venta generalizada de títulos y honores, a cambio de gravosas contribuciones a la Corona. El efecto final fue el empobrecimiento de la nobleza y la imposibilidad de cobrar aquel derecho.

A sabiendas que la obtención de un título acarrearía su ruina, algunos mineros y comerciantes prefirieron conservar su condición burguesa de clase, pero la mayoría no tenía más modo de trascender socialmente que adquirir los honores representados por los títulos. En 1757 en la Nueva España había 55 títulos de castilla y sus débitos a la Real Hacienda era de \$70 000 por derecho de media anata, y \$671 000 por el de lanzas. El adeudo al fisco sumaba un total de \$745 095.¹⁶

El superintendente de la Casa de Moneda fungía como juez particular de ambos derechos y cada cual tenía su contaduría particular. Gálvez era excéptico de poder cobrar este ingreso, pues la mayor parte de la nobleza se hallaba empobrecida, y la que no, unos cuantos, pagaban con puntualidad. Tampoco era optimista en relación con la media anata, percibida por la provisión de oficios de hacienda y justicia, pero cuyos principales causantes debían ser los alcaldes mayores y no lo eran por ser funcionarios no asalariados, por lo que finalmente se les exentó de este pago. Para dar un remedio único y definitivo al problema, la Junta de Admisión de Castilla resolvió redimir perpetuamente este adeudo con un pago único de \$10 000 en la Nueva España y \$160 000 en la península ibérica.

Como relata un autor, "el período de las grandes reformas fiscales en la Nueva España se inicia con la llegada del visitador Gálvez". Hasta el momento, todas las medidas fiscales encaminadas a nutrir el erario de la Corona habían fracasado, fueron bloqueadas o se pospusieron. Había poderosos intereses a favor de la inmovilidad, entrañados en la convivencia estamental de las corporaciones y el gobierno virreinal. Gálvez fue comisionado a la Nueva España para incrementar los derechos establecidos, no para crear nuevos impuestos, y este hecho fue suficiente para provocar el más grande cambio en el virreinato luego de 250 años de reposo social. La sacudida fue muy intensa porque incidió en la propiedad estamental, en las relaciones de producción y en el entramado de clases; incidió en la estructura de la sociedad colonial, alterándola. De este

¹⁶ Arcila Farías, *op. cit.*, págs. 172-173.

tenor suelen ser los cambios cuando la política de reforma radical toca los fundamentos de una sociedad.

La reorganización de la administración tributaria significó la supresión de la mayoría de los arrendamientos y la asunción de las rentas por parte de la Real Hacienda, la cual, para cumplir sus nuevos cometidos, se hizo auxiliar de instituciones administrativas modernas.

Algunas de las instituciones descentralizadas novohispanas de más prosapia tuvieron su origen en el apetito fiscal del Estado hispánico durante la Visita General, por lo que ellas se constituyeron en buena parte de la organización hacendaria española. Cuando México arribó a su independencia el "sistema de hacienda" era básicamente el creado por el visitador general José de Gálvez, según cuenta José María Luis Mora, y así fue en efecto.¹⁷

No está demás subrayar que, amén de este impacto propiamente financiero de la Visita General, la transformación del sistema tributario abrió cauces muy anchos a la modernización administrativa del Estado español en México. Merced a este hecho, fueron sentadas las bases institucionales necesarias para el desarrollo del concepto de fisco, 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 debemos olvidar 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.

3. Modernización gubernamental: asunción de nuevos deberes

La Visita General significó mucho más que la mera transformación de la Real Hacienda, según lo apuntamos, fue, como lo explicó Brading, "una revolución en el gobierno". Sin embargo, fue una revolución desde arriba, como aquellas otras que tratamos y que implantó el absolutismo ilustrado en diversos lugares del orbe. Dentro de esta atmósfera de cambios provocados por la modernización borbónica, el Estado hispánico adoptó nuevos e importantes deberes al tenor que la modernidad se lo dictaba; su actividad se expandió a la asistencia pública, abandonada por la renuencia de su antiguo concesionario: el clero católico; abarcó las bellas

¹⁷ José María Luis Mora, *México y sus revoluciones*, México, Editorial Porrúa, 1977, 3 t., t. 1, pág. 231-224.

artes; asumió nuevos servicios públicos, y se ensanchó a través de empresas públicas monopolísticas. En estos aspectos, la reforma borbónica fue tan radical como en su cara financiera, y también la modernización fue intensa y versátil. 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.

El servicio postal. Una de las grandes novedades fue la reversión de la renta de correos al Estado, también de antiguo concesionada bajo contratación a un particular. Tocó al visitador general arreglarla como renta y organizarla como servicio público a través de la Dirección General de Correos, formada en 1766 —hoy viva y actuante bajo la denominación de Servicio Postal Mexicano—. Esta institución descentralizada es, por consiguiente, una de las organizaciones de mayor prosapia en la administración pública mexicana contemporánea. El correo es uno de los servicios administrativos legados directamente por el virreinato al México independiente. El servicio estaba administrado por la Superintendencia General de Correos y Postas, situada en Madrid, es decir, era una empresa pública de servicio del Estado hispánico todo. En el año mencionado se estableció en la ciudad de México la Administración Principal de Correos, institución de la que se origina la Dirección General de Correos.¹⁸

Como otras encomiendas, fue el visitador quien tuvo que hacerse cargo del arreglo del servicio postal. Una vez que el correo terrestre del virreinato se asimiló al correo marítimo, el comisario creyó que la renta podía reeditar al erario la cantidad de \$100 000 anuales y así ocurrió, en 1771 estaba dando como fruto \$80 000. De muy antigua historia, el servicio se había arrendado recientemente en la Nueva España a Antonio Méndez Prieto, por poco más de \$61 00, hasta que, el 24 de agosto de 1764, el marqués de Grimaldi, secretario de Estado, dispuso su asimilación al correo hispánico y su asunción por el Estado, con indemnización del contratista. De inmediato se dispuso que Domingo Antonio López hiciera los arreglos necesarios para establecer postas intermedias entre México y Veracruz, y dejar en suspenso temporalmente la asimilación de otras postas del virreinato que estaban en manos de otros particulares.

Al virrey Cruillas se le solicitó la reversión de la renta y la indemnización de Méndez Prieto, pero, como en otras encomiendas, fracasó y el asentista se dedicó a estorbar el proyecto aprobado. El oficio de correo era de aquellos que se habían rematado y su pro-

¹⁸ Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes, presidenciales: las comunicaciones*, México, 1976, págs. XVIII-XIX.

pietario exigió una indemnización, que fue rechazada, dictándose solamente un rédito del 5% de los \$61.00 convenidos, que comprendería de julio de 1766 a abril de 1769, cuando se le devolvería este capital, y nada más. Debido a la incompetencia de Cruillas, la tarea le fue encomendada a Gálvez, quien finalmente estableció el servicio postal estatal el 16 de junio de 1766. La Dirección General de Correos fue dividida en las administraciones principales de México y de Veracruz, de conformidad con las normas establecidas por la Dirección General de Madrid; nacía una de las instituciones administrativas del México moderno.¹⁹

La asistencia pública. Este ramo, tradicionalmente a cargo del clero, sufrió una importante transformación con el establecimiento de la Real Lotería, la cual fue concebida con el doble propósito de generar ingresos financieros y subsidiar a la asistencia pública. El establecimiento de esta renta no fue obra directa de José de Gálvez, pero su institución ocurrió dentro de la atmósfera de renovación generada por la Visita General durante el gobierno del marqués de Croix. La fundación de la Lotería General —así llamada para contrastarla de una Lotería Particular, que nunca se estableció— fue obra del virrey, que por propia iniciativa envió el proyecto de creación a Carlos III, quien la aprobó el 20 de diciembre de 1769. El 19 de septiembre del año siguiente se hizo del conocimiento público la existencia de la Lotería, explicando el virrey:

que el establecimiento se reducía a un tácito convenio entre cincuenta mil sujetos, que poniendo 20 pesos cada uno formasen millón, de cuya suma, \$874 000 se deberían distribuir en cinco mil porciones o premios de distintos valores, y éstos deberían tocar en rifa a otros tantos sujetos a quienes destinase la suerte con más o menos ventajoso lucro, pero los ciento cuarenta mil restantes, correspondientes al derecho de un 14%, quedarían a favor del real erario con calidad de hacerse de ellos los cuantiosos gastos de su gobierno y giro, sin tocar a los 864 mil de los accionistas.²⁰

La colectoría general de la Lotería se instaló en la capital del virreinato, en tanto que otras locales se situaron en Puebla, Oaxaca, Orizaba, Veracruz, Querétaro, Guanajuato, Celaya, Guadalajara, Valladolid y Durango. La planta de la Lotería General era la siguiente: director, contador, oficial mayor, colector-tesorero y un escribano. Como juez conservador se nombró a un ministro de la Real Audiencia y, para fungir como asistente de los sorteos de las juntas preparatorias, se estableció el cargo de regidor capitular. Se dejó abierta la posibilidad de establecer cuantos ofi-

¹⁹ José de Gálvez, *op. cit.*

²⁰ Fabián Fonseca y Carlos Urrutia, *Historia general de la real hacienda.*, Imprenta de Vicente García, 1849, t. II, págs. 120-121.

ciales y escribientes fueran necesarios. Finalmente, en calidad de protectores de la Lotería, fueron elevados como tales a los corregidores, gobernadores y justicias mayores de toda la Nueva España.

Con el ascenso del prestigio de la Lotería, su director pudo ingresar el 28 de agosto de 1779, como miembro del Montepío de Ministros de la Real Hacienda, a iniciativa del virrey Bucareli. El 11 de diciembre de 1781 el virrey Martín de Mayorga dedujo de los fondos del sorteo un 2% para ser destinado al Hospicio de Pobres, siendo vigente la medida hasta el 16 de agosto de 1783. Un año antes se había determinado que el hospicio podía vender billetes y con su producto llenar sus necesidades. Para ahorrar recursos a la Lotería, el 11 de febrero 1788 se suprimió el carácter expensado del cargo de juez conservador, transformándose en oficio honorífico cubierto rotativamente por los miembros de la Real Audiencia. Al año siguiente tocó el turno a la plaza de oficial de contaduría, que fue abolida y sus cometidos transferidos al escribano, y en 1790 ocurrió lo mismo con una de las plazas de ayudante de tesorería, de las cuatro que había, aumentándose el salario de las tres subsistentes. También en este año se volvió a modificar el oficio de juez conservador, pasando la función al intendente regidor de la Capital, con carácter honorífico, pero bajo la asesoría de la Real Audiencia. En esta época la planta de la Lotería era la siguiente: director, contador, tesorero, oficial mayor de la contaduría, tres oficiales, oficial primero de tesorería, dos oficiales más para la misma, escribano y portero. Debemos agregar al juez conservador, cargo ejercido por el intendente-corregidor y al regidor de la contaduría.

Otra institución de carácter asistencial creada por 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 inclinación asistencial a los menesterosos. En 1767 concibe la idea de formar una institución que auxilie a los desvalidos. En su proyecto, sin embargo, no sólo se comprendía a quienes eran víctimas de una pobreza permanente, sino también a aquellos que la sufrían temporalmente. Por medio de empréstitos se quería ayudar a quienes lo necesitasen con frecuencia o incidentalmente.²¹ El proyecto fue conocido por don José de Gálvez durante su Visita General y le mostró la mayor de sus simpatías. El comisario había trabado amistad especialmente con los mineros, a los que prodigó reconocimientos, especialmente a José de la Borda, Manuel de Aldaco y Pedro Romero de Terreros. Acerca del proyecto del Monte de Piedad, comentó que la "obra por sí sola merecerá perpetua memoria del conde de Regla entre los habitantes de este Reino".²²

²¹ Antonio Villamil, *Memoria histórica del Nacional Monte de Piedad*, México, Imprenta de Ignacio Escalante, 1877.

²² Gálvez, *op. cit.*, ff. 56v-57.

Romero de Terreros se inspiró en el Monte de Piedad creado en 1450 por un franciscano de nacionalidad italiana. Pero se basó fundamentalmente en el establecido en Madrid en 1702, por iniciativa del presbítero Francisco Piquer. Supo también de la existencia de los que habían sido instituidos en Roma, Sauna y Génova. En 1767 el conde de Regla ofreció la cantidad de \$300 000 al Consejo de Indias para fundar un Monte de Piedad, oferta que se elevó a la superior autorización de Carlos III sin que hubiera resultados inmediatos. En 1771 reiteró su oferta, ahora al virrey, marqués de Croix, quien la volvió a elevar a real autorización al año siguiente. Finalmente, Carlos III autorizó la constitución del Monte de Piedad el 2 de junio de 1774, comunicándosele al virrey novohispano, Antonio de Bucareli y Ursúa, para que procediera a su establecimiento por patronato real.

La elaboración de los estatutos de la nueva institución se encomendó a Miguel Páez de Cadena, entonces superintendente de la Real Aduana de México. Al efecto se integró una junta designada por el virrey y el fiscal de la Real Audiencia. Para llevar a cabo su objeto, en febrero de 1775 se dotó de un despacho al Monte de Piedad para que realizara sus actividades. A la cabeza de la institución se puso a una Junta Directiva formada por el virrey o quien lo representara, el provisor del arzobispado, el corregidor de la ciudad, un canónigo del cabildo metropolitano, el prior del consulado y el propio conde de Regla. A la muerte de Pedro Romero de Terreros, su lugar fue ocupado por Miguel Páez de la Cadena, autor de los estatutos del Monte. Como juez conservador se nombró al oidor decano de la Real Audiencia, correspondiéndole igualmente el ejercicio del Real Patronato. La tarea básica de la Junta Directiva era mantener relaciones con el gobierno y con los usuarios del servicio. En el entendido que no se podría reunir con frecuencia y regularidad, se encargaron los pormenores de los despachos a una Junta Gubernativa integrada por el director, subdirector, contador, depositario de alhajas, ministro de almonedas y dos interventores. Por tanto, tocaba a esta segunda junta todo lo relativo a lo gubernativo y económico de los asuntos del Monte. En 1777, por cédula real, fue suprimida la plaza de subdirector, pero al mismo tiempo se autorizaron los estatutos y se les dio fuerza de ley.

El director fue también atribuido como agente general de la institución y representante de la Junta Directiva en casos de emergencia, cuando ésta no pudiera reunirse, y tenía a su mando la conducción interna de la institución. Con la supresión del subdirector, que actuaría como colaborador del director y sustituto en ausencias, que también fungiría como secretario de la Junta Gubernativa, se realizó una reforma: se creó el cargo de secretario para que se ejerciera tal labor, en tanto que las actividades

encomendadas al subdirector pasaron a ser competencia del contador.

Se organizó una planta de empleados superiores o ministros o jefes de las diversas oficinas del establecimiento, a quienes se auxilió con la colaboración de sirvientes para el aseo y la seguridad. Estas oficinas eran la contaduría, depositaría, sala de almoneda y tesorería. Con respecto a la depositaría se instituyeron colocadores cuya función era la de situar y dar seguridad a quienes solicitaban los servicios del Monte de Piedad. Se instituyó asimismo el cargo de capellán para que en los locales del establecimiento atendieran lo relativo al culto católico y para auxiliar las labores del juez conservador se crearon los cargos de abogado, escribano y alguacil. Finalmente, se instituyó el oficio de portero para la atención de las responsabilidades propias del cargo. Los primeros empleados de la institución fueron nombrados el 4 de febrero de 1775, por mano del virrey, haciendo el reclutamiento entre miembros conspicuos de las clases acomodadas de la sociedad novohispana, ya que se juzgaba como un honor pertenecer a la planta del Monte.

Tanto la Real Lotería —hoy Lotería Nacional— como el Monte de Piedad, constituyen dos prototipos de instituciones modernas que, formadas o proyectadas en los días de la Visita General, hoy son vivos ejemplos de la modernidad implantada por la reforma borbónica en la Nueva España.

Durante la Visita General la atmósfera de renovación también se extendió a la cultura, y aunque en su período de actividad Gálvez no hizo cuajar directamente instituciones relativas a ella, dejó sentadas las bases para su futura formación.

La enseñanza de las bellas artes. 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 que ocupaba el cargo de superintendente de la Real Casa de Moneda de México y era miembro del Consejo de Hacienda; El había presentado el proyecto original desde 1781 al virrey Martín de Mayorga. La idea tuvo buena acogida y para su realización fue formada una junta encabezada por el virrey, e integrada por Mangino, el corregidor de la capital, el regidor decano del ayuntamiento, el prior del consulado, el administrador del Real Tribunal de Minería, así como su director, además del marqués de San Miguel de Aguayo, el marqués de Cira, el doctor José Ignacio Bartolache y el grabador mayor de la Casa de Moneda. Este último, llamado Gerónimo Antonio Gil, fue nombrado como presidente y Bartolache como secretario.

Para sufragar sus gastos, la Academia contaba con recursos provenientes de la venta de las temporalidades expropiadas a la Compañía de Jesús, de financiamiento proporcionado por el consulado y por el Tribunal de Minería, y el apoyo económico de las ciudades de México, Veracruz, San Miguel el Grande y Córdoba. Sin embargo, en 1782 se solicitó a Carlos III un subsidio de \$12 000, igual al que se concedía a su similar en España, la Real Academia de San Fernando.

El objeto de la Academia era la enseñanza de la escultura, la pintura y la arquitectura y; para iniciar sus cursos, de España llegaron los primeros catedráticos y directores de sus tres disciplinas. Para conducir sus trabajos se integró la Junta Directiva, fungiendo el virrey como viceprotector, en tanto que Mangino fue designado como su lugarteniente y sustituto. Además se desempeñaban los consultorios y académicos de honor, así como su director general y los titulares de cada una de las tres disciplinas de enseñanza. El cuerpo docente estaba formado por profesores de pintura, escultura, arquitectura, matemáticas y grabado.

La enseñanza de la minería. La Visita General fue especialmente fructífera en el ramo de la minería, palanca estratégica de la economía hispánica. Por disposición real de 1768, el azogue, materia prima para 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. La productividad aurífera y argentífera repercutió muy positivamente en el erario, nutriéndolo con \$539 603 al año siguiente. La pólvora también comenzó a ser vendida a bajo precio, en beneficio de la minería y la Real Hacienda, pues en entender del comisionado “se gana más con muchos pocos, que con pocos muchos”. Pero los proyectos de Gálvez eran más trascendentes: tenía en mente la formación de una entidad similar al consulado de comerciantes, con jurisdicción privativa, para apremiar a los mineros y alejarlos de los agravios y extorsiones que sufrían a mano de los jueces ordinarios y subalternos, protegerlos de los desórdenes provocados por sus operarios, y la falta de capitales para el laboreo de minas.²³

Gálvez razonaba que si el comercio era un acto secundario que ponía en movimiento a la riqueza sacada de las minas y que contaba con una jurisdicción económica propia, para causas mercantiles, gozando el consulado de semejante privilegio, también debían de 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. Pero fue hasta 1783 que se aprobaron sus respectivas ordenanzas, cuando Gálvez se desempeñaba como secretario de Indias.

²³ *Ibid.*

El Colegio de Minería tenía como objeto la formación de los aspirantes a ingresar a la industria y, a pesar de todos los empeños destinados a darle vida y adecuada formalidad, sus tareas hubieron de esperar hasta la llegada del segundo conde de Revillagigedo, quien lo puso en operación. Sus actividades estaban financiadas por los derechos de la Corona que ingresaban a la Casa de Moneda y que administraba el Tribunal de Minería.

Este cuerpo judicial, a pesar de su carácter estamental, sirvió adecuadamente a los propósitos del régimen borbónico en la Nueva España, pues además de sostener al Colegio de Minería, facilitaba créditos baratos al virreinato y sirvió de avío para la creación de 21 nuevas empresas mineras. Hay que destacar que los capitanes de la industria, José de la Borda, Manuel de Aldaco y el conde de Regla, fueron miembros de la nobleza novohispana que más noción empresarial capitalista desarrollaron.

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 a la economía novohispana, tal como lo observaremos en el capítulo siguiente.

CAPÍTULO VIII

LAS BASES DE LA NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: LAS EMPRESAS DE ESTADO	177
1. Innovación en la administración pública: las empresas públicas	177
2. Odisea de una empresa pública: el monopolio del mercurio	181
3. Una empresa pública singular: la renta del tabaco	190

CAPÍTULO VIII

LAS BASES DE LA NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: LAS EMPRESAS DE ESTADO

Uno de los frutos que trajo 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 a las empresas tales como la del papel sellado, los naipes, la pólvora, el azogue y el tabaco, que abrirían un sendero de modernización económica que trascendió hasta nuestros días.

1. Innovación en la administración pública: las empresas públicas

El proyecto de la economía de Estado de la Casa de Borbón, en contraste a la que habían implantado sus antecesores, se fundaba en la formación de estancos, definidos como una renta organizada en forma de empresa pública.¹ Su modo de operación era muy sencillo en su origen, pues se trataba llanamente de la provisión de un producto sin competencia de los particulares y fijándose el precio arbitrariamente, bajo el concepto de utilidad pública. El criterio con que se establecía un estanco era el de producir ingresos al erario, de los que tenía perenne ayuno, pero después cambió hacia la ampliación del giro hasta alcanzar la producción y elaboración de mercancías, asumiendo el Estado español la condición de empresario público. Así, por citar un caso conspicuo, el estanco del tabaco llegó a requerir fábricas de puros, cigarros y polvos, amén de una multitud de expendios o "estanzillos" situados por todo el virreinato, trascendiendo un virtual principio meramente financiero. Por su parte, la producción de la pólvora es antigua, pero fue hasta la Visita General de Gálvez que se puso bajo control del Estado. El estanco de la pólvora fue asumido por el gobierno hispánico en 1766 y se mantuvo

¹ "Los estancos eran la manía de su tiempo, y a virtud de la cual el fisco se reservaba las producciones de ciertos artículos, que aunque de no indispensable sino convencional necesidad, son de consumo muy general." José María Luis Mora, *México y sus revoluciones*, México, Editorial Porrúa, 1977, 3 t., t. 1, págs. 213-219.

como renta del Estado mexicano por muchos años. El proyecto de estas empresas estatales fue exitoso y pronto se extendió a la nieve y al asiento de gallos, toda vez que la sal se administraba de manera similar.

Estas instituciones administrativas modernas, fueron incomprendidas por Alejandro von Humboldt,² que aunque había estudiado ciencias camerales en Frankfurt del Oder —es decir, ciencias de la administración—, sin embargo se sentía más inclinado por concepciones económicas liberales. Estas posiciones son explicable porque derivan de pensadores ilustrados y progresistas que se inclinaban por las libertades propugnadas por la burguesía en su lucha contra el absolutismo. Pero no llegaban a comprender, pues no eran clarividentes, que los monopolios económicos de Estado no serían suprimidos, a pesar de ser disonantes a los oídos de los economistas políticos, sino fortalecidos para modernizar una economía que padecía una deficiencia crónica: la ausencia de una burguesía suficientemente vigorosa para usufructuar la acumulación primitiva del capital, que estos estancos debían estimular.

Precisamente eran estas instituciones modernas las que sustituirían a las antiguas formaciones administrativas estamentales, o las desplazarían a un segundo término. La Visita General, cuyo propósito central era el arreglo de la Real Hacienda, revisó de raíz la situación de las distintas rentas que formaban el erario novohispano y produjo cambios de enorme significación. Como lo hemos observado, durante la Visita General la mayor parte de las rentas ya existían y era voluntad real no crear nuevas, de modo que la labor de Gálvez se concentró en revisar el estado de las vigentes para hacerlas más productivas. Una medida usual fue la estatificación de la renta, por medio de la reversión de los contratos en manos de los asentistas. En otros casos, el visitador procedió sencillamente a retirar un negocio privado a sus propietarios, para asumirlo el Estado como empresa pública. Finalmente, otra opción fue que el gobierno cobraría simplemente por sus servicios. Este último caso fue el del papel sellado.

El papel sellado era uno de los más antiguos privilegios económicos del Estado español, instituido por Felipe IV el 28 de diciembre de 1638 y que comenzó a funcionar en enero de 1640. La idea original era la de servir de freno al manejo fraudulento de la documentación oficial, por lo que, por medio del papel sellado, se obtendría la validación de multitud de actos emanados del Estado.

² Fustigando la existencia de los estancos, los declara contrarios a "una época en que los grandes problemas de la economía política daban ocupación a todos los hombres". Alejandro de Humboldt, *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España*, México, Editorial Porrúa, 1978. pág. 461.

Desde su fecha de establecimiento, la administración de los ingresos provenientes del papel sellado estuvo a cargo de los corregidores y los alcaldes mayores, a quienes Gálvez identificaba con muchos de los grandes males que azotaban el virreinato. De modo que, de conformidad con el virrey Croix, el visitador general estableció su estanco en 1770, un año antes de su regreso a España. La medida se ciñó a la circunscripción de la Real Audiencia de Guadalajara, Guanajuato y Potosí, pero dejó sentado en su Informe a Bucareli sobre la conveniencia de extenderlo a todo el virreinato. Para facilitar el estancamiento del papel sellado, el comisionado aprovechó las instalaciones de los otros monopolios: tabaco, pólvora y naipes. En este caso nos hallamos ante una patente deficiencia de la administración virreinal, insolvente para proveer del necesario papel oficial a los usuarios de los servicios públicos, que Gálvez observó durante sus extensos viajes por las distintas regiones que visitó. Nos hace saber que durante su gestión fue testigo de la falta de papel para uso oficial.³

El apetito financiero de la Real Hacienda no hacía mayores distingos, cuando de rentas se trataba, de modo que un buen negocio privado que medraba en la moral pública, como el juego de naipes, se podía moralizar y también hacerlo producir para el erario y así se hizo. De este modo un juego de salón se convirtió en una pequeña empresa pública cuyos rendimientos fueron muy bien recibidos por la Real Hacienda. Durante la visita, se estancó a los naipes en 1765 y se les dio arrego definitivo en 1768. Los motivos de su administración como empresa de Estado traslucen el estatismo regalista borbón, tal como lo interpretaba el visitador general. Explicaba que sus rendimientos se elevaron sustancialmente a partir de que se retiraron a los particulares y fue asumida por la Real Hacienda, "además del beneficio público en la mejor calidad de las barajas y en el eficaz remedio a los desórdenes y juegos prohibidos que se han desterrado..." Gálvez era enemigo de las contrataciones, cuyo fracaso financiero para el erario público había podido constatar, y estaba a favor del estancamiento de los naipes porque "así conviene mantenerlo por todas razones, en la seguridad de que los arrendamientos darán siempre margen a los gravísimos prejuicios y riesgos de que S. M. quiere liberar a estos vasallos; y para que los valores de la administración sean más ventajosos".⁴ De tal modo se inauguró una nueva política de administración: la supresión de las contrataciones en cuerpos privados, la in-

³ "Informe que en virtud de Real Orden de 24 de mayo de este año, hizo el Ilmo. Visitador General, don José de Gálvez, al Excmo. Virrey don Antonio de Bucareli, del estado en que dejaba para restituírle a España los graves asuntos que tuvo a su cargo." México, 31 de diciembre de 1771. Biblioteca Nacional, MS. 1506 (1260), 35 (72) "1771". ff. 101-101v.

⁴ *Ibid.*, ff. 99-100v.

intervención ampliada del Estado en la economía y la formación de empresas públicas en forma de estancos.

El 18 marzo de 1770 la renta de los naipes fue incorporada a la Dirección General de la Renta del Tabaco, cuya organización general comprendía a la oficina de su titular, la contaduría general, la tesorería general, fiel de almacenes de naipes y el resguardo. Pero al año siguiente, con fecha 17 de septiembre, el virrey de Croix expidió las Ordenanzas de la Real Renta de Naipes para normar la fabricación, venta y recaudación de sus productos, y se organizó en la Dirección General de Naipes bajo la autoridad de un director general, al que auxiliaban en sus labores un abogado asesor, un estanquero, un escribano, dos oficiales amanuenses, un guarda mayor, dos comisarios, un abridor de láminas y patrones, y varios oficiales. Tratándose de un monopolio, se prohibió la producción de naipes fuera de las manufacturas del Estado y la entrada de barajas extranjeras, obligando a los consumidores al uso exclusivo de las producidas por el estanco real. Había pena de castigo a quienes contravinieran esta disposición en lugares públicos o privados.⁵ El titular de esta institución descentralizada fue supeditado al superintendente de la Real Hacienda. Como director general se encargaba de lo directivo y lo económico de la renta, por lo que respecto a lo último se correspondía el cobro y recaudación en toda la Nueva España de los productos del estanco. Para asegurar la buena marcha de los negocios de la renta se demandó al director general vigilar el trabajo de sus subordinados, visitar las fábricas, verificar los moldes y patrones, y mandar a destruir a los inservibles.

La pólvora fue, desde los años del virreinato, un monopolio que podemos considerar como obviamente estatificable por el uso militar del producto. Pero su empleo era más extenso, como en el laboreo del importante ramo minero, fuente dilecta de ingresos a la Real Hacienda y energético de la gloria de las conquistas hispánicas. Sin embargo, la Casa de Austria la contrató con particulares, lo que no dejó de sorprender al visitador general: "con riesgo de la defensa de estos dominios y del honor de las armas estuvo confiada la fábrica de pólvora a la codicia de los particulares asentistas que, atendiendo solamente el aumento de sus ganancias, la proveían de mala calidad y a excesivos precios". Poco tiempo tardó Gálvez para efectuar su estatificación, lo que ocurrió en octubre de 1765, y que era una de las preocupaciones del rey en la Instrucción dada al visitador general.⁶ Por estar estancada la renta de la pólvora, se prohibió la producción e importación por parti-

⁵ Ordenanzas de la Real Renta de Naipes, Fabián de Fonseca y Carlos de Urrutia, en *Historia de la Real Hacienda*, México, Imprenta de Vicente García, en 1849, t. II, págs. 317-343.

⁶ Gálvez, *op. cit.*, ff. 96-98v.

culares, y su uso se reglamentó estrictamente, sobre todo tratándose de los salitreros, azufreros y coheteros.

Este tipo de empresa de Estado vino a significar un incremento sustancioso de recursos financieros en beneficio del erario y el desarrollo de nuevas capacidades que surgieron por efecto de los cambios inducidos por la nueva dinastía. En este sentido, el desarrollo político tiene en el desenvolvimiento de estas capacidades, una de sus manifestaciones típicas de su tiempo. Finalmente, el Estado que surgía de las vetustas entrañas del Imperio universal agonizante alcanzaba, con estas instituciones modernas, nuevas capacidades empresariales que le habilitaban para asumir compromisos mayores.

2. Odisea de una empresa pública: el monopolio del mercurio

Uno de estos compromisos de gran envergadura era la reorganización de una antigua empresa pública, la corporación estatal del mercurio, quizá la pionera y la más compleja de las establecidas en Europa en los albores del Estado absolutista. La institución, formada a mediados del siglo XVI fue una muestra muy significativa de la disociación que entrañó el *modus operandi* del imperio universal frente a un cometido moderno que no supo asumir por sí mismo. La empresa pública del azogue, o mercurio, es un nítido reflejo de la incapacidad del imperio universal de los Austria para lidiar con un deber estatal estratégico, que fue inepto para organizarle por cuenta propia, y destinarlo a nutrir sus fuerzas interiores y acrecentar su poderío, salvo usando el método de arrendamiento en particulares. Una vez que los contratistas fueron insolventes para mantener la productividad pactada con la Corona, abandonando a la empresa, el gobierno tampoco pudo crear la institución administrativa adecuada para su explotación y expendio. El imperio de los Habsburgo no desarrolló jamás cualidades de empresario público, teniendo en manos a una de las empresas públicas más importante del orbe.

Carlos Marx dijo con toda razón que un problema no existe hasta que hay los medios para darle solución. El imperio de los Habsburgo tuvo el problema, pero no desarrolló los medios por su imposibilidad de adaptarse al cambio. Sus dirigentes sólo tenían como noción de empresa aquella que encarnaba en el "asiento" o contratación en asentistas particulares, que simplemente operaba como arriendo de un fragmento del patrimonio real bajo un contrato que, básicamente, exigía que los rendimientos a favor de la Corona fueran dentro de los márgenes determinados. Cuando era posible involucrar a un estamento, la Corona le contrataba,

pero cuando no, se recurría a los asentistas privados. En suma, los soberanos de la Casa de Austria no desarrollaron la noción de empresa pública porque no existía su necesidad histórica y porque, en su sentido moderno, únicamente el Estado puede encarar el compromiso de formar empresas públicas por una necesidad estratégica.

El azogue por sí mismo no había ofrecido mayores beneficios a las economías de los distintos pueblos que se enseñorearon en España, desde los cartagineses hasta los árabes. Su utilidad económica y política se originó cuando fue aplicado al beneficio de la plata, porque aumentando su producción se incrementaba la amonedación y con ello el poder de un imperio que requería circulante continuo para sufragar su política de expansión y resolver los problemas de intercambio comercial. En la península ibérica existía la mina de azogue más grande del mundo, Almadén, pero los grandes yacimientos argentíferos estaban en la Nueva España y en el Perú.⁷ El enlace entre el mercurio y la plata ocurrió cuando se descubrió el método de patio en Pachuca, Nueva España, un procedimiento que mejoraba sustancialmente los sistemas usuales de beneficio de la plata y lo hacía con más rapidez, y que consistía en el uso del azogue en sustitución de otras sustancias. El desarrollo de la técnica se acredita al emigrante español Bartolomé de Medina, que en 1555 solicitó al virrey la patente del método.

Conscientes de la importancia estratégica del azogue, los soberanos de la Casa de Austria asumieron su control como asunto principal de gobierno. La Corona dispuso el estancamiento del mercurio el 4 de marzo de 1559, incluyendo su explotación y expendio. En 1571 el método de patio fue introducido al Perú, aprovechándose la feliz circunstancia que en este virreinato habían ricas minas argentíferas y el gran yacimiento de mercurio de Huancavelica. Pero en la Nueva España la cuestión era diferente por no contar con la feliz coincidencia peruana, de modo que se decidió que el abasto de azogue sería exclusivamente desde Almadén, creando así fuentes de trabajo e incremento de riqueza para la península ibérica. Pero el problema resultó ser monumental y puso en evidencia una disociación evidente entre la magnitud de la tarea a realizar y los medios primitivos empleados al efecto.

El problema tuvo un remedio inmediato con la contratación hecha con la familia alemana Fugger, que había fungido como agente financiero de la Corona, y cuyas dotes empresariales estaban bien probadas. Antes del estancamiento del azogue, la explotación del producto ya se había arrendado a los Fugger, que laboraban en Almadén desde 1525 y lo siguieron haciendo hasta 1645. La contratación se renovaba en períodos irregulares y se

⁷ M. F. Lang, *El monopolio estatal del mercurio en el México colonial*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977. págs. 35-43

basaba en el compromiso de los asentistas para la administración y explotación de Almadén y la entrega en Sevilla. También tenían como responsabilidad el financiamiento íntegro de las operaciones de la empresa concesionada, sin esperar apoyo alguno de la Corona. En beneficio de ésta, los contratistas debían producir de 4 500 a 5 000 quintales, puestos en Sevilla, pero de no ser así, los Fugger proveerían el resto del modo que juzgaran conducente. Por su parte, los contratistas disfrutaban de jurisdicción en la mina y el derecho de cortar la madera necesaria para la producción, y proveerse de los materiales necesarios dentro de un radio de 18 km. a la redonda. Para favorecer sus operaciones, la Corona dispuso la reducción del derecho de alcabalas y proveyó de operarios a los empresarios privados.

El sistema adoptado, que se encuadró perfectamente dentro del régimen de la Casa de Austria, rindió grandes frutos hasta 1632. Debido a la confianza ganada, se encomendó en aquel año a los contratistas poner en funciones la mina de Guadalcanal, pero aquí los Fugger se mostraron absolutamente incapaces de encarar la nueva encomienda y rindieron un formidable fracaso empresarial, que financieramente repercutió en un débito a la corte por más de un millón de ducados y en una baja sensible en sus rendimientos de Almadén. Para 1637 la mina había dejado de producir ingresos y generaba grandes pérdidas, medrando en las finanzas generales de la familia y obviamente en la situación de Almadén, que había iniciado una fase de decadencia irrefrenada. Entre 1640 y 1645 la mina no pudo cumplir sus compromisos con la corte, produciendo únicamente 3 500 quintales. El paso siguiente fue el retiro de los Fugger y la asunción de la empresa por el gobierno, acelerándose un trágico declive de la empresa.

La contrata con los Fugger comprendía parte de las funciones de la empresa, pues su trabajo terminaba en Sevilla. A partir de esta ciudad, el negocio lo asumía la Casa de Contratación de Sevilla, otra empresa de Estado, así como el consulado de la misma ciudad, bajo la vigilancia de oficiales de reales, hasta que llegaba a Cádiz y de aquí se embarcaba a la Nueva España, donde el azogue ingresaba como competencia del virrey. De modo que, extinto el contrato, el gobierno real asumió directamente la parte que desempeñaban los asentistas y encomendó al Consejo de Hacienda, quien había estado suscribiendo los contratos, el que se encargara de la empresa, nombrando al efecto a un administrador egresado de sus propias hacendarias. La cuestión parecía saldada, pero no fue así, porque en la cadena del proceso de producción-distribución participaban otras instituciones administrativas y funcionarios de una diversidad de ramos y jerarquías, complicando la situación del azogue. Y era el caso que el Consejo de Indias tenía más ingerencia e intereses que el Consejo de Hacienda, y había quedado en un segundo plano.

Almadén no tenía una importancia intrínseca, sino extrínseca: proveer de mercurio a la minería mexicana, generando ingresos indirectamente a la Corona por vía de los derechos por la explotación de la plata. Más trascendentalmente, favorecía la provisión de caudales y circulante para su política de expansión y comercio, que le dio la primacía mundial en el siglo anterior. Por tanto, Almadén era útil si podía proveer suficiente y oportunamente a las minas novohispanas. Por tanto, los conflictos jurisdiccionales entre ambos consejos muy pronto se expresaron en el declive de la producción de azogue y las lamentables fallas de abasto al virreinato. Ni las juntas tenidas entre los dos cuerpos pudieron superar los conflictos, creados de origen.

El Consejo de Indias, aunque podía participar en el nombramiento del administrador de Almadén, lo cierto es que el Consejo de Hacienda imponía siempre a uno de sus miembros o a personas adictas a sus intereses. Sin embargo, en una ocasión el Consejo de Indias logró nombrar como administrador a uno de sus miembros, Miguel de Unda y Garivay, competente funcionario cuya labor, repercutió en los altos rendimientos de la mina, evidenció también las fallas de principio en la organización de la empresa bajo la égida hacendaria. El puesto de administrador era clave, motivo por lo cual tenía competencias muy importantes, como las relaciones laborales, las finanzas internas y la producción del azogue. Pero, para evitar todo tipo de embarazo externo al funcionamiento de la empresa, con todo tino se había dispuesto que el administrador fungiera como gobernador de la región y nombrara a los alcaldes de la circunscripción. Unda y Garivay ingresó al cargo en 1696, cuando los desatinos de los administradores egresados de las filas hacendarias habían precipitado la producción de azogue a la bancarrota. Su primer descubrimiento fue la ausencia de una organización de empresa, propiamente hablando, el segundo la necesidad de seguir explotando yacimientos agotados. La exploración de nuevas vetas repercutió en un incremento de la producción hasta 2 500 quintales, volviendo la mina a ser rentable y útil para los designios de la Corona.

Unda y Garivay fue sometido a un acoso constante por el Consejo de Hacienda, pero en 1705, bajo la nueva dinastía, fue exonerado de las acusaciones de que había sido objeto y reconocido del todo por su eficiente labor al frente de la institución, ahora controlada por la novísima Junta de Azogues, formada en 1707.⁸ Bajo

⁸ Lang ha referido con respecto a Miguel de Unda y Garivay, que "durante su administración, estas minas finalmente salieron de un largo período de baja producción y de falta de objetivo, e iniciaron un nuevo siglo en el cual su rendimiento alcanzaría un nivel superior al alcanzado bajo la eficiente gestión de los Fugger". Su mérito fue actuar con imaginación y creatividad, cualidades ajenas a la burocracia estamental de los Habsburgo, para organizar la producción con sentido de empresa y revisar y cambiar los métodos de producción y administración. *Ibid.*, pág. 77.

esta Junta la mina recuperó completamente la productividad que tuvo en los días de los Fugger. En realidad el yerro organizativo de la explotación de Almadén bajo las competencias del Consejo de Hacienda, era más que un problema de incompetencia de personas, pues se refería a una deficiencia de organización bajo un régimen que había sido rebasado por el tiempo. La organización administrativa de los Austrias estaba disociada del sentido de modernidad que exigía Almadén y que le dieron Unda y Garivay y el Consejo de Indias, no el sector hacendario del gobierno, que por la diversidad de sus responsabilidades fue dejando en un segundo plano a la empresa. El destino trágico y paradójico de Almadén fue su perenne indigencia económica, dependiendo del maná financiero del Imperio: el Consejo de Hacienda.

El azogue, en contraste a los naipes o el papel sellado, no era definido gubernamentalmente como renta. Debemos recordar que en las Instrucciones de Carlos III a Gálvez, el mercurio no estaba considerado entre los ingresos al que debía darse arreglo. Era más bien materia prima para un destino superior, la producción argentífera, que como anotamos, entre otros destinos estratégicos producía rentas indirectas por vía de los derechos sobre el metal precioso. Por tanto, se le concebía como autofinanciable por vía de los ingresos producidos por la venta de mercurio a los mineros novohispanos. Estas fuentes de recursos efectivamente se producían en la Nueva España y arribaban a Cádiz, pero aquí el Consejo de Hacienda o el rey reprogramaban su uso, casi siempre para contingencias, y la empresa quedaba ayuna de financiamiento para reinversión y nuevas inversiones. La indigencia económica de Almadén llegó a ser tal, que en el bienio 1658-1659 la producción fue igual a cero. Se recurrieron a arbitrios tales como la contratación con banqueros locales, pero su incumplimiento hizo fracasar el proyecto; se solicitaron remesas regulares de las arcas de los virreinos de la Nueva España y el Perú, pero nunca llegaron. Los préstamos continuos e interesados del Consulado de Sevilla le salvaban del desastre, pero casi siempre tenían un fuerte signo usurero. En fin, la empresa sobrevivía por un impuesto local que el Consejo de Indias administraba, pero que cobraba el de Hacienda, y que siempre se recaudaba en pequeñísimas cantidades. Lo más patético de todo era que estos fondos, obtenidos con tantas dificultades, se inyectaban a un negocio público moribundo.

La ausencia de sentido de empresa —es decir, la carencia de un concepto de unidad organizativa y funcional para procesar un bien o un servicio—, incidía directamente en la producción de varias formas: escasez y descalificación de la mano de obra, pues la mina estaba situada en una zona de permanente despoblación que exigía continuamente medios extraordinarios de reclutamiento de perso-

nal. Almadén y sus alrededores nunca constituyeron un núcleo urbano estable, sino un campamento de temporal cuyo nutriente humano mermaba con el declive de la institución. Un paliativo hartamente ineficaz fue el reclutamiento forzado de esclavos y delincuentes, que convirtió al lugar en un sistema carcelario que requirió instalaciones especiales y personal adecuado a la nueva situación, entre otros un médico, un párroco y un alcalde de prisión. Hay que decir, sin embargo, que contar con operarios de este tipo era de suyo un logro, porque generalmente las fuerzas armadas se las disputaban y por lo general tenían la prioridad.

Los cuadros directivos, en sus deberes intrínsecos, no eran superiores a los obreros. Los capataces se habían entrenado en la práctica, de modo que no había aprendizaje técnico ni métodos de capacitación para ingreso en el proceso de producción. Por lo general los administradores egresaban del Consejo de Hacienda, como lo anotamos, y su preparación se reducía a la contabilidad, por lo que estaban impreparados en cuestiones mineras y administrativas. A mediados del siglo XVII, los virreynatos indios solicitaron expertos en minería para fomentar la producción de metales preciosos, pero la Corona respondió que no podía enviarlos porque éstos no existían ni en el santuario de la minería: Almadén.

El ocaso de Almadén no debe visualizarse independientemente de la decadencia general de España, sino más bien percibirse como uno de sus signos más aberrante. Pero lo que mejor se advierte es el enorme retraso histórico que mostraba ya el régimen estamental y sus sistemas de trabajo, que embarazaban de mil modos proyectos de prioridad nacional del rango del azogue. La producción y distribución del mercurio, entrañada en las más añejas instituciones administrativas imaginables, además evidenciaban ya los más perceptibles signos de decadencia y deficiencia. Junto a los consejos de Hacienda e Indias, que pronto cederían su lugar a las modernas secretarías de Estado, operaban lenta y pesadamente la Casa de Contratación de Sevilla y el Consulado de Sevilla, como marco institucional dentro del cual se procesaba y comerciaba el mercurio. En el seno de este régimen apagado y obsoleto, Almadén y Huancavelica, que juntas producían las dos terceras partes del azogue del mundo, apenas aportaban la mitad de la producción requerida por las minas indianas. La improductividad del azogue en la primera mucho puede aportar a la explicación del declive económico de la Nueva España en el siglo XVII.⁹

Las peripecias en Almadén sólo eran una parte de la odisea de la empresa, pues en su aspecto de transportación y comercio menu-

⁹ "La decadencia de Almadén en curso de aquellos años fue el resultado y al mismo tiempo el reflejo de la decadencia general del gobierno español en el siglo XVII", ha dicho con gran verdad M. F. Lang. *Ibid.*, pág. 94.

deaban también las contingencias y la desorganización. No es posible imaginar peor organización para la comercialización y transporte de un factor estratégico para la economía y la política del imperio más extenso del planeta, como lo fue en su tiempo el azogue, sobre todo cuando no se trataba de una simple mercancía, sino de una columna básica de la estructura de poder del entramado gubernamental. Para su conducción de Almadén a Sevilla, la empresa no sólo carecía de medios de transporte adecuados, sino que simplemente no los tenía, de modo que los rentaba a particulares bajo una gran disputa con los campesinos cuando era la época de cosechas. La causa de esta deficiencia era la de siempre: falta de recursos financieros, que el Consejo de Hacienda se los escatimaba al por mayor y prefería destinarlos a la producción, no al transporte.

Ya en Sevilla las cosas no mejoraban mayormente, a pesar del celo del comisario de Almadén ahí radicado, pues la ataranzana (bodega) del mercurio tenía todo tipo de deficiencias que afectaban su almacenamiento. Tan inapropiada resultaba esta bodega que su piso poroso, preparado para recoger el azogue derramado, había convertido al sótano en un océano del producto. Después de las dilaciones, que nunca faltaban, se embarcaba hacia Cádiz cuyo viaje duraba hasta tres días bajo la custodia del comisario y de aquí se embarcaba a Veracruz, en los barcos insignia y con preferencia a cualquier otra mercancía. Durante la travesía efectivamente el azogue era tratado con preferencia y vigilado constantemente. Pero ya situado en Veracruz, los arrieros contratados bajo subasta lo dejaban hasta al final por juzgarle una mercancía cuyo flete estaba mal pagado. Finalmente, los oficiales reales convencían a los arrieros quienes lo transportaban a México. Así, un producto estratégico cuya prioridad reclamaba el celo de los funcionarios gaditanos, pasaba al final de la jerarquía mercantil en Veracruz.

En la capital del virreinato la ataranzana no era más adecuada que la de Sevilla, pero ciertamente la pérdida de dos a tres quintales desde su salida de Almadén había sido más que un acto de eficiencia administrativa, una verdadera proeza ante la odisea que significaba tan largo viaje con tan rudimentarios medios. En México, desde 1598, el Tribunal de Cuentas se encargaba del mercurio por medio del contador de azogues y tributos, pero la asignación por región, según se estilaba, era atribución de la Junta General de Hacienda presidida por el virrey. Fugazmente fungió un único superintendente de azogues, a partir de 1678, pero el cargo fue extinto cuando falleció su titular. Por su parte, el contador debía celar por los asuntos financieros del azogue y vigilar su distribución, que se situaba en las cajas reales de México, Guadalajara, Durango y Zacatecas, y después en San Luis, Sombrerete, Pachuca

y Guanajuato. Para mejorar la distribución cuando mediaban grandes distancias, se recurría al receptor de azogues, pero más a ciertos agentes privados que se enriquecieron con el encargo, aunque contribuyeron al desarrollo comercial de las zonas mineras. Una vez que llegaba a las minas novohispanas, el mercurio concluía su odisea, en medio del régimen de estamentos vigente bajo los Austria.

Lo narrado ofrece un panorama en donde se advierte la ruptura patente entre el potencial político y económico que ofrecía el mercurio, y la insolvencia de la administración pública bajo la Casa de Habsburgo para explotarlo, cuyo *modus operandi* dentro del arreglo estamental que le ofreció el imperio universal, fue exitoso en el siglo XVI, pero dejó de serlo completamente en el XVII.¹⁰

Dentro del marco de prioridades de la nueva dinastía el azogue tendría también un lugar significativo, sobre todo por el programa de reformas encaminadas a la liberalización del comercio. Para un régimen dotado de grandes cualidades gubernamentales, como el que mostraron los soberanos de la Casa de Borbón, el mercurio implicaba una fuente de poderío político nada desdeñable y, como ya lo advertimos, al efecto se formó la Junta de Azogues en 1708, teniendo una relación preferente con el Consejo de Indias y con una absoluta independencia del de Hacienda. Su misión era administrar las fábricas de Almadén y recabar los ingresos provenientes de la Nueva España y el Perú, y entre sus competencias estaba sugerir al monarca el nombramiento de los superintendentes de ambos reinos.

En 1712 fue reformado el cargo de comisario de azogues en Sevilla, para organizar todo lo relativo al envío del producto a la Nueva España y recibir los ingresos provenientes del virreinato. Con la Junta de Azogues y la reforma del comisariado, quedaron resueltos finalmente los graves problemas de la producción y el transporte del mercurio a la Nueva España.¹¹ El perfeccionamiento del estanco favoreció a la explotación intensiva del producto y al incremento sustancial de ingresos al Estado; este arreglo monopolístico no cesó sino hasta 1811, en que fue liberalizado el mercurio. Suscitada en 1717 una reforma de la empresa trajo consigo la supresión de la Junta de Azogues y después la exoneración del Consejo de Indias respecto al producto, cuya administración pasó a una nueva institución: la superintendencia General. En 1724 se

¹⁰ Lang hace una atinada conclusión respecto a la administración del azogue bajo la Casa de Habsburgo: "el abastecimiento de mercurio era el cordón umbilical que tenía atada a la Nueva España a la Madre Patria, pero España fracasó miserablemente en su obligación de mantenerlo". *Ibid.*, pág. 345.

¹¹ Antonia Heredia Herrera, *La renta del azogue en la Nueva España*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispano-americanos. 1978, págs. 11-42. Fabián de Fonseca y Carlos de Urrutia, *Historia de la Real Hacienda*, t. 1, págs. 295-386.

dispuso que su titularidad fuera ocupada por el presidente del Consejo de Indias. Los cambios continuaron y en 1754 esta superintendencia fue supeditada a la Secretaría de Estado de Indias.

Los cambios efectuados en la administración pública del azogue tuvieron una repercusión inmediata: en 1709 se produjeron 4 500 quintales sin recurrir al financiamiento externo y en 1710 había 20 mil quintales reposando en los almacenes de Almadén. Desde el momento en que se formó la Junta de Azogues, la Nueva España dejó de padecer por la escasez del mercurio.

En las Indias, desde 1559, estaba prohibido el tráfico de azogue en los centros de producción minera, pues era monopolio de la Real Hacienda. En la Nueva España, en 1709, paralelo a la Junta de Azogues, se formó el cargo de superintendente administrador para encargarse del mercurio. El empleo había sido establecido para mejorar la producción y los ingresos, descuidados por los virreyes, motivo por el cual en este año se trasladó la sede de la empresa a la ciudad de Puebla y su nombramiento se reservó a la potestad del rey.

La Superintendencia General estuvo en Puebla hasta 1740, año en que volvió a instalarse en la ciudad de México. La planta de esta empresa pública primigenia no varió mucho entre 1709 y 1753, estaba formada, además del superintendente, por un contador, el oficial, un oficial segundo, un escribano de cámara, un oficial de escribanía, un balanzario, un abogado del fiscal, un asesor, un alcalde, un solicitador en México, dos almaceneros, un ministro ejecutor, cabo y 15 guardas. Tal como se puede colegir por la planta de la empresa su giro era básicamente mercantil, pues su encomienda era recibir el azogue de España y repartirlo en las minas novohispanas. Despachaba las órdenes en su esfera de competencias y expendía las libranzas para los oficiales reales de México, los gastos de administración, remesas de dinero y compras. En su calidad de empresa realizaba, además de estas actividades administrativas, otras relativas a su objeto: comprobación de envases a su llegada al almacén, pesado de los mismos, compra de cajones y materiales para reparación de envases y contratación del carpintero que hacía estos trabajos, faenas todas ellas alejadas de las típicas tareas de gobierno. El Estado español en las Indias se había convertido en empresario público.

Así encontró José de Gálvez a la empresa pública del azogue en 1765, cuando llegó a la Nueva España. Como plenipotenciario visitador general de la Corona estaba facultado para realizar todos los cambios que juzgara convenientes en la administración virreinal, lo que incluía la materia hacendaria como principal objeto. Y fueron varios e importantes los cambios, además de grandes innovaciones en la administración novohispana. Los cambios no afectaron la

administración de los azogues, que juzgaba estaba debidamente manejada por el oidor decano de la Real Audiencia. La única modificación hecha por el comisionado, con acuerdo del marqués de Croix, fue aquella que manifiesta el sentido público del estanco y que consistió en la venta a menor precio para los mineros pobres: "también se mandó por el mismo señor marqués, con mi acuerdo, que en todos los almacenes reales se vendiera el azogue por menor a los mineros pobres, porque siendo un género estancado cuya negociación y reventa están prohibidas a todos los particulares, es este el único medio de evitar el monopodio de muchos aviadores y mercaderes que lo socavan por mayor y lo menudeaban a precios excesivos, defraudando a los miserables del alivio que hoy han logrado, y al Estado del beneficio que le produce la multitud de pequeñas porciones de plata que saca la gente pobre de las minas desiertas, nuevas cetras y terrenos de escorias, cuyas providencias han contribuido tanto al aumento que experimentaron en el ramo de quintos y la amonedación de esta Real Casa de México, como la rebaja que la piedad del rey concedió en el precio del azogue..."¹² En otras palabras, el Estado suprime el beneficio de unos en perjuicio de muchos, aliviando la pobreza de las clases bajas a la par que aumenta la producción minera y saca beneficio del estanco.

Los estancos significaron el inicio de una tradición administrativa propiamente mexicana, que muestra la actividad del Estado en la economía, desde antaño. Adelante destacaremos otro estanco heredado por el virreinato al México independiente: la renta del tabaco. La formación de los estancos señala, con claridad meridiana, que al nacer el Estado mexicano en 1821, su presencia en la vida económica no era un proyecto, sino un hecho.

3. Una empresa pública singular: la renta del tabaco

La empresa pública del tabaco, sin tener el rango estratégico del azogue o la pólvora, y aunque su parentesco era más cercano a los naipes como renta no indispensable a la economía hispánica, constituyó el prototipo de injerencia económica del Estado con fundamento en la soberanía que disfrutaba. La historia de esta empresa es uno de los sucesos más aleccionadores, sobre el imperativo de un erario que navegaba sobre meandros financieros distintos a las tradicionales políticas impositivas establecidas por los Habsburgo y que requerían procesos de trabajo gubernamental desconocidos hasta entonces. En contraste al azogue, que bajo los soberanos de la Casa de Austria nunca se organizó como una

¹² José de Gálvez, *op. cit.*, ff. 60v-61.

unidad de producción y comercialización, porque estos monarcas no desarrollaron un concepto de empresa pública, la renta del tabaco se constituyó como tal y fue en su tiempo una de las empresas públicas más grandes y productivas del mundo.

También reflejaba las complejas relaciones económicas que se habían trabado entre el Estado y las clases sociales, en especial con los estamentos y con la burguesía en ciernes. A diferencia del azogue —cuya propiedad del patrimonio real era indiscutible y la Corona lo ofrecía como materia prima a los mineros—, el cultivo, proceso y venta del tabaco había sido un campo de actividad de los particulares, que al ser estancado a favor del Estado provocó reacciones de oposición que nunca dejaron de cesar y concluyeron con la supresión del monopolio hasta la segunda mitad del siglo XIX. Contra la pretensión de los particulares de definir al tabaco como un ámbito natural de su actividad, el Estado esgrimió el poderoso argumento del regalismo, es decir, los derechos patrimoniales de la Corona sobre los recursos naturales novohispanos y sobre sus productos. Por esto, no es sorprendente que según el decálogo borbónico del regalismo, la Instrucción de Floridablanca, la empresa pública del tabaco tuviera un lugar privilegiado.

Dentro de la reconceptuación de la Real Hacienda como productora de capital, según interpretación del secretario de Estado, conde de Floridablanca, el tabaco fue acomodado en una situación muy especial. Su estancamiento generó encendidas controversias que tenían como base la productividad de sus rentas, de lo cual dejó muestra en todos los dominios de la Corona. El monopolio de Estado fue impugnado con base en razonamientos económicos, a los cuales Floridablanca respondió con argumentos políticos que dan fe del significado de una empresa de Estado, frente a otra de carácter privado, pues sus productos no los conceptúa con base en la calidad o el valor, sino por la autoridad legítima que la establece. De este modo, el precio, regalía o aumento del valor del género estancado respecto al común, es concebido como tributo que se debe a la potestad soberana que lo instituyó. El valor de un bien o servicio de este género, más que estar determinado por relaciones de mercado, lo estaba por su pertenencia al portador legítimo del poder y en función al carácter que le imprimía. Floridablanca explicó que era inconducente cuestionar la justicia del precio de un producto monopolizado según su calidad, pues la existencia de un estanco tiene otras causas, esencialmente sufragar necesidades económicas del Estado y participar en sus inexcusables cargas, obligaciones y deudas. Además de estos argumentos, el secretario de Estado apuntó que pocos estancos habían sido implantados con más cuidado, examen y estudio que el referente al tabaco, y que al ser su consumo

selectivo, no de masa, en todo caso estaba sujeto asimismo a la voluntad del consumidor, más que a la imposición del Estado.¹³

La renta del tabaco demostró ser productiva y por tanto un ingreso seguro para el erario, desde que se monopolizó en España. En 1727 se experimentó su estancamiento en las Indias, comenzando en Cuba donde se instaló una fábrica de tabacos y cuyos resultados positivos estimularon su proliferación en los virreinos, particularmente en la Nueva España, cuyas cajas reales proveían a los caudales consumidos en las compras anuales hechas en Cuba. Los proyectos originales se remontan al reinado de Fernando VI, en 1747, cuando el primer conde de Revillagigedo recibió instrucciones para el estancamiento del producto y las dejó incumplidas, porque se oponía al estanco. Una vez que los cosecheros y fabricantes se enteraron de los proyectos reales, tuvieron en el primer conde Revillagigedo a su principal aliado y gestor. El estancamiento del tabaco tuvo aquí la primera de las muchas resistencias que padecería en todo su historial.¹⁴

Estando así la situación y sin contar con el apoyo de su primer representante en la Nueva España, la Corona postergó el proyecto y redefinió la estrategia en la época del marqués de Cruillas, quien tampoco era simpatizante del estanco. Ahora se procedió a proyectar el establecimiento de expendios públicos con tabaco cubano, que se vendía abaratado para hacerlo competitivo al de los particulares y forzarlos a retirarse del negocio, pero la idea no se llevó al cabo. Carlos III siguió por fin la vía directa y en 1764 comisionó a Jacinto Díaz Espinosa para organizar el monopolio en la Nueva España, en calidad de director general del tabaco en el virreinato. Para dar toda la fuerza a una medida que requería que la voluntad real fuera cumplida, comenzando por el virrey mismo, Carlos III ordenó a Cruillas establecer el estanco del tabaco por cédula real de 13 de agosto de 1764.¹⁵

Para la implantación de la renta se formó una junta con el virrey —como juez conservador—, Francisco de Armona —visitador general, en camino a la Nueva España—, el ministro decano de la Audiencia, Sebastián Calvo, el alcalde del crimen y autor de un proyecto anterior y Espinosa. La primera reunión tuvo verificativo en diciembre de 1764, sin Armona, que había fallecido en el viaje hacia las

¹³ Conde de Floridablanca (José Moñino), "Instrucción reservada que la Junta de Estado creada por mi decreto de este día 8 de julio de 1787, deberá observar en todos los puntos y ramos encargados a su conocimiento", Madrid, Biblioteca de Autores Españoles, 1952, vol. 59, pág. 246.

¹⁴ Eduardo Arcila Fariás, *Las reformas económicas del siglo XVIII en la Nueva España*, México, SepSetentas, 2 t., 1974. t. II, pags. 113-138.

¹⁵ Real Cédula expedida en Madrid en agosto 13 de 1764. México, Archivo General de la Nación. Reales Cédulas (originales), vol. 85, f. 120. Esta disposición fue precedida por una Real Orden de julio 30 de 1764. México, Archivo General de la Nación. Reales Cédulas (originales), vol. 84, f. 313.

Indias, como sabemos, y el estanco fue establecido formalmente con esta fecha. Su implantación fue hecha en terreno abonado por la hostilidad, desobedeciéndose tres bandos sucesivos de los cuales se hizo caso omiso. Un cuarto bando, dirigido a los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores tuvo más efecto, en él se ordenaba el levantamiento de inventarios de tabacos que la Real Hacienda pudiera adquirir.

Un error de origen dio un pésimo comienzo a este negocio público: adquisición de tabaco de mala calidad, en cuya compra no se corroboró su estado. Para dar una salida positiva al problema, según antiguas prácticas, la junta se inclinó por un arriendo generalizado de la renta, a lo cual el director general Espinosa era afecto, con la excepción del obispado de México. Se había previsto que esta medida alcanzaría un súbito aumento de ingresos, pero no fue de tal modo. Las dos primeras etapas de la renta del tabaco estaban anegadas en el mayor de los fracasos, cuando llegó José de Gálvez a la Nueva España.

Como en otros ramos de la Real Hacienda, la política borbónica había fracasado también en el tabaco por la renuencia de los estamentos a los cambios propuestos por la Corona y debido a la oposición de los virreyes y colaboradores a ejecutar las órdenes reales. Medidas menos complejas como la reversión de la administración del correo o la supresión del contrato de las alcabalas, fueron efectuadas bajo hostilidad beligerante de sus antiguos usufructuarios. La renta del tabaco, cuya organización significaba cuotas crecientes de complejidad, contó con mucho más resistencia. Baste con mencionar que Espinosa, el director general nombrado en la corte, era desafecto a la administración pública del tabaco y simpatizante de la privatización por arriendo. Pero el proyecto era la estatificación del tabaco, no el mantenimiento de su asiento.

El visitador general tenía un concepto inequívoco de la función económica y política de un estanco. En su informe había comentado que el estancamiento del azogue y la sal había servido para hacerlo accesible a los mineros pobres, y que las salinas, siendo alhajas de la Corona, habían sido puestas en arrendamiento para el único beneficio de los asentistas.¹⁶ Si la gran mayoría de las rentas habían sido estatificadas y el azogue reorganizado cabalmente dentro de la administración pública, resulta ciertamente incongruente la medida de privatizar nuevamente la renta del tabaco. Las posiciones del director general de la renta y del visitador general eran tan encontradas al respecto, que redundaron en un conflicto irresoluble el cual culminó con la destitución de Espinosa y su expatriación del virreinato.

En las Instrucciones de Carlos III al visitador general no se

¹⁶ José de Gálvez, *op. cit.*, ff. 59v-60.

consignaba la orden de poner fin a los problemas del estanco, lo cual se hizo en disposiciones anexas. Una vez en México, Gálvez participó en una nueva junta en diciembre de 1765 que corrigió la medida anterior del arrendamiento y produjo medidas drásticas: se instruyó a las autoridades virreinales para que concentraran todo el tabaco disponible, a excepción del de Orizaba, Córdoba y Teuxtílán, que serían las beneficiarias del estanco, y paralelamente se prohibió la siembra en otras regiones, so pena de confiscación de la cosecha y de las propiedades, además de crecidas multas a los infractores. Para aliviar la situación inmediata de los antiguos propietarios se determinó la indemnización única de \$200 000, al tiempo que se levantó un inventario de existencias, los almacenes fueron organizados y los funcionarios del estanco debidamente instruidos sobre el nuevo rumbo de la empresa pública, cuyas operaciones habían dado comienzo.¹⁷

El éxito de la medida fue conocido prestamente en la corte y esto animó a Carlos III a extender la empresa pública hacia el Perú y Nueva Granada, ensanchando sus labores desde su punto directivo de Madrid. La ampliación de esta empresa estatal hacia otros virreinos fue un tácito reconocimiento a la eficaz labor ejecutada por Gálvez. Se formó así un consorcio hispano-americano, una gigantesca empresa estatal bajo la cabeza de su director general, el conde de Esquilache. El triunfo del visitador general fue completo, pues la antigua junta fue suplida por otra donde fue excluido el virrey Cruillas.

La estatificación del estanco significó una conmoción en las relaciones sociales del virreinato, no únicamente en las relaciones de producción, e incluso implicó una redefinición de la organización del poder. El prepotente Ayuntamiento de México, aliado de los antiguos poderes tradicionales, se opuso públicamente a la medida y remitió una protesta al monarca, quien tajantemente respondió que las cuestiones de regalía eran asuntos de soberanía y que no se tolerarían interferencias de ningún signo. La renta del tabaco, pues, era una cuestión trascendental, tal como en su día lo explicó Floridablanca. Sin embargo, posiciones beligerantes como la del ayuntamiento metropolitano, eran parte de un entramado más complejo que llegaba a las bases de la sociedad novohispana, y que provocó violentas manifestaciones también en Guanajuato contra el estancamiento del tabaco. La reacción popular fue de magnitud considerable, participaron unas 60 mil personas que se apoderaron de la administración local del tabaco. El estancamiento trastocó múltiples intereses e incidió en la vida cotidiana de muchas per-

¹⁷ Arcila Farías ha destacado la eficacia de Gálvez frente a los obstáculos que se alzaban ante la empresa pública del tabaco: "de esta manera en breve el visitador general puso en marcha un negocio cuyo establecimiento había costado inútilmente tantos años y trabajos". *Ibid.*, pág., 118.

sonas, como la población de Guanajuato, que fue privada de las ocupaciones que ofrecía la fabricación de cigarros y puros. El cabildo guanajuatense pensaba igual que el de México y apoyó dicho asalto, el cual contó igualmente con las simpatías del virrey Cruillas, para obstaculizar la labor de Gálvez. No obstante, el virrey no tuvo ya más oportunidades de socabar la labor del visitador general, pues pronto fue suplido por el marqués de Croix.

Hay que recordar que Gálvez tuvo conflictos inmediatos con Cruillas y que no trató de evitarlos. Ocurrió de forma igual con Espinosa, para el cual no escatimó su beligerancia. No tardó mucho el director general en ser desplazado de las labores mismas de la implantación de la renta, bajo el criterio de estatificación, que le repugnaba. Los motivos del visitador general para la marginación de Espinosa eran de suyo legítimos, pues la empresa del tabaco tenía entonces una existencia meramente nominal, sus operaciones se ceñían a la capital del virreinato y el libre comercio del producto continuaba sin cesar.¹⁸ De la incompetencia de aquél no había duda alguna y para empujarlo más en su caída, le nombró un codirector en la persona de Antonio de Frago, en tanto que Echeveste era reinstalado en su puesto de tesorero, del que fue despedido por Espinosa, y Matías de Armona —hijo del fallecido visitador— comenzó a fungir como contador, cargo dejado vacante por Frago. Para completar el debilitamiento del director general, Gálvez removió a los custodios de la renta, que le eran adictos.¹⁹

¹⁸ Cuenta Gálvez que la primera junta, instalada en diciembre de 1764, estaba dominada por Espinosa y sus diputados, y que había conseguido la aprobación de un contrato de la renta con asentistas por un periodo de tres años. El proyecto comprendía Puebla, Oaxaca, Valladolid, Guadalajara y Durango, y el plan de Espinosa era extenderlo a favor de asentistas que “tomasen a su cargo el estanco por el largo tiempo de cinco a seis años y otras ventajas exorbitantes que los hubieran enriquecido con notable agravio del rey y desabrimento del público. Para fortuna de la renta, no se presentaron postores a la contrata por el prestigio que tenía. Era tan lamentable la situación de la empresa que, en su momento de origen, que así corría sólo en nombre la nueva renta haciéndose ya odiosa y despreciable a todos y de consiguiente en sus principios porque sólo había salido su sonido de las puertas de México y aun dentro de esta capital no había hecho otros progresos que el de recibirse en la dirección muchas porciones de tabaco en polvo y rama de mala calidad a precios excesivos y erogar empleos, casa y oficinas una considerable cantidad...”. Gálvez, *op.cit.*, ff. 12v-16.

¹⁹ Es asombroso y casi increíble la descomposición de las líneas de autoridad que ligaban a la corte y al virreinato. Es caso que Esquilache había remitido una Real Orden a Gálvez y que llegó antes que el visitador general tocara tierra en Veracruz, y que se había remitido a Espinosa y Cruillas para que se la entregaran de inmediato, pero que le fue dada con dilación. Fechada en abril 22 de 1765, la Real Orden disponía que ambos, especialmente el primero, no escatimaran su colaboración con Gálvez para la implantación definitiva de la renta. Pero ambos hicieron precisamente lo contrario, dedicando sus esfuerzos a entorpecer las labores de Gálvez. El visitador creía que su tarea se circunscribiría a concluir una obra muy adelantada, pero sólo encontró un proyecto pervertido. *Ibid.*, ff. 15v-16v.

Naturalmente Cruillas hizo causa común con Espinosa y aprovechando el segundo viaje de José de Gálvez a Veracruz, lograron frenar las medidas que había impuesto, contando con la colaboración del Consulado de Cádiz. La junta, influida por ambos, llegó a ser tan recalcitrante contra el visitador general, que éste se empeñó en su abolición definitiva, decretada por Esquilache en febrero de 1766. Para fortuna de Gálvez, por estas fechas arribó Croix a la Nueva España, quien, como en otras misiones del visitador general, fue su mejor aliado. La junta fue reorganizada de raíz, pero los bloqueos a la marcha de la empresa no cesaron pues las fuerzas conservadoras lograron situar en la misma a José Antonio Velarde —fiscal de la Audiencia—, enemistado del visitador general desde el asunto de la interpretación de las Instrucciones que traía de la corte. Además, la nueva junta logró detener la puesta en ejecución de un proyecto para instalar la fábrica de puros y cigarros, a favor del mantenimiento de su privatización en manos de fabricantes particulares. Remando contra la corriente, Gálvez y Croix suprimieron nuevamente a la junta en mayo de 1767, al tiempo que recibían nuevas instrucciones desde Madrid para la consolidación de la empresa. La solución final contra la política de obstrucción de este sínodo, fue su reducción a tareas meramente judiciales.

Una modificación sensible en la situación del tabaco, fue que los cultivadores autorizados fueron vigorosamente apoyados por la empresa pública por medio de créditos para la siembra, nombrándose al efecto a Francisco del Real para vigilar el uso debido de los fondos. Para ampliar las actividades de la empresa, la Luisiana, recién cedida por Francia a España, fue dedicada también al cultivo para proveer de materia prima a las fábricas novohispanas. Los virreyes que sucedieron a Croix auspiciaron la intensificación de cultivos en la Luisiana y le dedicaron gruesas sumas del presupuesto del virreinato. Para mal de la renta del tabaco, cuando este vasto territorio regresó a la soberanía francesa, el programa de abastecimiento fue suspendido.

En un principio el giro básico de la empresa era mercantil, pues el monopolio se circunscribió casi por entero al expendio del tabaco. Un paso muy significativo que se dio durante la Visita General, fue la extensión del estanco a la fabricación de puros y cigarros, que seguían siendo procesados por particulares, medida que comprendió de marzo de 1766 a 1775, en que cesó de funcionar la última manufactura privada. La primera fábrica pública del ramo comenzó sus labores en mayo de 1769, bajo la autoridad de Juan José Echeveste, que a la vez fungía como tesorero de la dirección general. Éste fue un experimento muy exitoso que acrecentó las tareas y el organismo de la empresa, donde para 1788 laboraban

7 mil trabajadores. Para dirigir el trabajo de 3 mil operarios, la dirección general disponía de 1 348 empleados administrativos, además de aquellos trabajadores dedicados a la vigilancia y labores de conserjería. Para dar arreglo definitivo a esta importante institución de la administración virreinal, el segundo conde de Revillagigedo emitió su primer reglamento orgánico.

El carácter hispano-americano de la empresa, como su gemela del azogue, exigía el abasto de papel que provenía de la península ibérica y cuya primer remesa fue gestionada por el visitador general, haciéndose un vasto acopio en Valencia, Cataluña y Gerona. La progresión de la empresa fue tal, que se instaló una segunda fábrica en Orizaba, para la producción de cigarros y puros. El establecimiento de esta formidable empresa estatal fue uno de los aspectos más transparentes de una política general de reforma hacendaria, que comprendió todos los dominios del antiguo imperio universal, y que en lo relativo a la especificidad del tabaco comprendió a España, las Indias y Filipinas.

Gálvez había sido investido por el marqués de Esquilache, como director general de la renta en todos los dominios de la Corona, como superintendente delegado en la Nueva España y provisto de orden positiva de preferir el establecimiento de la renta del tabaco a los demás objetos de sus comisiones. Además, en junta de secretarios de Estado en Madrid, el gabinete acordó la prioridad del tabaco y se entregaron al visitador todas las disposiciones giradas sobre el mismo asunto. Autorizado al efecto, el visitador dispuso la reorganización completa de la dirección general, que como observamos se transformó con el cargo de codirector, y con la reinstalación de Armona consiguió dar arreglo al desorden de la contabilidad, cuyas facturas tenían incluso groseras alteraciones de mano de Espinosa. Los importantes almacenes, donde debía cuidarse de los tabacos, no estaban mejor que las oficinas y Gálvez dispuso el cese de sus trabajadores.

La implantación de la renta del tabaco fue una conmoción social, que se permeó hacia las capas más bajas de la población. La nueva empresa fue un poderoso estímulo para la movilización social, pues en sus estanquillos y manufacturas laboraban muchas manos que habían estado desocupadas por largo tiempo y que, en 1771, cuando concluyó la Visita General, sumaban ya más de 6 mil trabajadores.²⁰ No es extraño que Gálvez dedicara el fajo más nutrido

²⁰ Difícilmente se podrá encontrar en Gálvez a un campeón de las causas populares, pero ciertamente las disposiciones que implantó en la empresa del tabaco son dignas de mención. Sus trabajadores fueron separados por sexo y su salario fue de medio real a la semana, lo que les permitió comenzar a usar ropa, procurar a su salud y a enterrar a sus muertos. Además, instruyó a sus administradores para dar preferencia a las mujeres en la cobertura de los empleos de las fábricas de la empresa.

de las páginas de su informe a Bucareli, a la renta del tabaco y que encareciera al nuevo virrey su cuidado y expansión, a costa de la extinción definitiva de las manufacturas privadas que quedaban. Las dificultades de su implantación fueron tales que, entre las agrias tareas que tuvo que soportar José de Gálvez, la del tabaco es considerada como la más complicada, pero la que más recursos produjo para el erario público. Se estima que sus productos anuales eran idénticos a las erogaciones totales, que consumía la administración completa del virreinato. Hay que destacar que, como las empresas del azogue y los naipes, los rendimientos de la renta del tabaco se remitían íntegros a la corte.

El tabaco fue monopolizado para producir ingresos a la Corona y Carlos III podía sentirse satisfecho. A pesar de la exaltada oposición que atrajo la nueva empresa pública, a un año de su puesta en marcha había redituado \$1 417 907 en provecho de la Real Hacienda. En 1768 produjo más de millón y medio; en 1769, más de un millón ochocientos mil, y en 1770 más de dos millones de pesos. En total, durante la Visita General, la empresa pública del tabaco produjo a favor del erario la suma de \$8 273 656, que deduciéndose gastos de instalación y administración por 4 975 818 pesos —menos otros 46 514 pesos, por compra de tabaco en Cuba—, dejó una utilidad neta de \$3 261 323. Efectivamente, una empresa pública no sólo puede ser productiva, sino muy redituable cuando se pone en las manos adecuadas.

La renta del tabaco trascendió la etapa de la visita general y continuó siendo un asunto de interés regio; el arreglo de la renta del tabaco fue establecido en la Real Ordenanza de Intendentes, tocando la administración del estanco a la Junta Superior de la Real Hacienda, más particularmente encargada en el superintendente delegado. La empresa fue organizada en cuatro ramos: cosechas y compras de tabacos, administración y venta, resguardo de la renta, y fabricación de puros y cigarros. El cultivo quedó circunscrito a Córdoba, Orizaba y Teziutlán, pero se recibieron todavía las producciones de Veracruz, Nayarit y Puebla. Para combatir el contrabando y proteger a la renta, se estableció un resguardo que funcionó con eficiencia bajo la conducción de la nueva administración del estanco.²¹

Además de la ingerencia del superintendente subdelegado, intervenían en el manejo de la renta el virrey y el director general. Este último era responsable de lo económico y directivo, subordinándose a su persona un grupo de empleados. Le apoyaban en su función la Contaduría General, encargada de la cuenta y razón, así como de

²¹ Real ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el Reino de la Nueva España. Según su artículo 79, la renta del tabaco estaba a cargo del mencionado funcionario, junto con las rentas correspondientes a las alcabalas, pulques, pólvora y naipes.

la glosa, y la Tesorería General a la que ingresaban todos los productos líquidos de la renta. Por disposición del 11 de abril de 1783 la Tesorería también comenzó a ingresar los productos de la pólvora y los naipes. La renta del tabaco estuvo tradicionalmente normada por una disposición expedida por el marqués de Croix, 15 de mayo de 1768, es decir, vigente cuatro años después de fundado el estanco. En ella se perfila una organización que casi no fue alterada durante el virreinato y, tampoco mayormente, en la época del México independiente.

Un aspecto muy interesante del estanco es la organización de la producción. No se trata, como se pudiera creer, de una entidad simple; todo lo contrario, tanto por su integración, como por sus procesos productivos, la empresa pública del tabaco constituyó una organización compleja. Bajo la dirección general operaban 11 administraciones o factorías, situadas en importantes ciudades del país: México, Puebla, Oaxaca, Veracruz, Córdoba, Orizaba, Valladolid, Guadalajara, Rosario, Durango y Mérida. Paralelamente se establecieron cuatro administraciones independientes en Monterrey, Coahuila, Santander y Mazapil. Dentro de estas administraciones funcionaban los fieltos de distrito, ubicados en poblaciones pequeñas, en tanto que dependientes de ellos operaban los estancos establecidos en rancherías y haciendas.²²

Como sabemos, la operación del estanco se fortaleció a partir de 1766, merced al bando que prohibió a los particulares la fabricación de puros y cigarros. Para ocupar este vacío fue establecida la Fábrica de Puros y Cigarros el 12 de mayo de 1769. Una década después, en 1788, el estanco del tabaco estaba organizado de la siguiente manera: dirección general, contaduría general, tesorería general, almacenes generales, administración general, administración de la capital, resguardo de la capital y resguardo para visitas. La administración foránea comprendía las manufacturas establecidas en poblaciones tales como Querétaro, Toluca, Tulancingo, Texcoco, Actopan, Apan, Chalco, Cuautla, Veracruz, Orizaba, Córdoba y Mérida. Por lo general, el personal en cada población comprendía a un administrador y un número diverso de encargados de estancillos, que comprendía de los tres que había en Guadalupe, a los 57 de Huejutla.

Tratándose de ciudades mayores, como Querétaro, además había un oficial interventor, un escribiente, un tercenista, un contador y un mozo de almacenes. La fábrica dependía inmediatamente del director general y estaba formada por el administrador, el interventor, el sobrestante mayor, el fiel de almacenes, ocho guardas, 14 estancilleros y 100 fieles agregados a la administración. También la administración de Guadalajara era de impor-

²² Fonseca y Urrutia, *Historia de la Real Hacienda*, t. II, págs. 293-394.

tancia, encargándose de ella, además del administrador, 10 empleados de la fábrica, 16 empleados de resguardo, 21 administradores de cabecera de partido, 18 estancos de la ciudad, 934 fieles y dos dependientes de fábrica. Valladolid, Oaxaca y Mérida eran también sedes importantes del estanco, teniendo una organización similar a la de Querétaro y Guadalajara. Subordinadas inmediatamente de la dirección general, operaban las administraciones independientes de Monterrey, Coahuila, Santander y Mezapil, cuya organización de la producción de puros y cigarros era idéntica a las anteriores. Finalmente, la Fábrica de Puros y Cigarros de la capital del virreinato estaba organizada de la siguiente manera: administrador, contador, oficial mayor, oficial segundo, dos cajeros, fiel de almacenes, maestro mayor, sobrestante mayor, cuatro guardas, dos maestros mayores y dos maestros de sexo femenino.

Durante la penúltima década del siglo XVIII, la renta del tabaco era considerada capaz de producir resultados positivos para el erario y para otros propósitos, tales como la colonización de territorios extranovohispanos. Así, se dispuso que la mitad de la producción se destinara a España y parte a Luisiana, esperándose que en esta última se pudiera, con los fondos provenientes de la renta, consolidar el dominio hispánico en esta provincia. No resultó de tal modo porque el transporte de la producción hacía que el tabaco mermara y generara pérdidas, haciendo que los ingresos se redujeran. Por consiguiente, se suprimió el envío a Luisiana el 28 de enero de 1790.

La renta del tabaco nunca fue un ingreso hacendario completamente popular, sobre todo entre los antiguos productores, que aumentaron sus demandas para que cesara el estanco. Receptivo a tales demandas, en 1789 el rey solicitó al virrey de la Nueva España, el segundo conde de Revillagigedo, que estudiara la posibilidad de suprimir el estanco, no teniendo éxito los solicitantes. Al respecto, el virrey informó que las demandas provenían de unas cuantas personas cuyos intereses eran afectados por el estanco, pero que la población en general aceptaba al monopolio. Además, en su respuesta del 4 enero de 1789 el virrey argumentó que la renta del tabaco, por su cuantía y facilidad de recepción, era irremplazable por cualquier otra forma de ingreso, a parte de que, considerada frente a cualquier otro ingreso hacendario, el causante lo pagaba con gusto. Este argumento hacendario, que nos recuerda a Floridablanca, coadyuvó a dar solución al problema. Finalmente, para apaciguar a los quejosos, se abrió la opción para que éstos, antiguos propietarios de cigarrerías, ocuparan estanquillos y plazas en las fábricas, toda vez que se empleó a los operarios que habían laborado bajo los antiguos dueños. La empresa pública del tabaco se había consolidado.

Durante la Visita General, José de Gálvez ejecutó cuatro medidas centralizadoras a favor del estatismo regalista borbón, que redundaron en la estatificación completa del ámbito de acción de la administración virreinal: reversión de servicios concesionados a corporaciones privadas, como el cobro de tributos retirado al Consulado de México y el correo que arrendaba un particular; expropiación de negocios privados que se juzgaban de beneficio público e interés de Estado, como los naipes; reorganización de antiguos monopolios, como los de la sal, la pólvora y el azogue; y creación de estancos de Estado y la renta del tabaco. Todas estas medidas, que incidieron directa y positivamente en el ensanchamiento de los cometidos del moderno Estado hispánico en esta parte de las Indias, viabilizaron la formación de nuevas instituciones administrativas que se permearon a los nacientes sectores sociales medios, que estaban brotando por efecto de la modernización. En su seno se fue formando la nueva burocracia que sería tan útil para la consolidación de este proceso histórico, en los días del segundo conde de Revillagigedo.

CAPÍTULO IX

EL PROCESO DE SECULARIZACIÓN: EL FONDO PIADOSO DE CALIFORNIAS	203
1. La expropiación de los bienes de la Compañía de Jesús	203
2. La Dirección General de Temporalidades	211
3. La administración pública del Fondo Piadoso de Californias	216

CAPÍTULO IX

EL PROCESO DE SECULARIZACIÓN: EL FONDO PIADOSO DE CALIFORNIAS

Dentro del marco de la Visita General, José de Gálvez hubo de acometer dos comisiones extraordinarias: la expedición septentrional que derivó en la formación de la Comandancia General de las Provincias Internas, y la expatriación de la Compañía de Jesús. Ambas misiones serían de enorme trascendencia para la modernización del virreinato y, más en lo general, para la integración de la moderna nación mexicana. La expulsión de la orden de San Ignacio coincidió con la presencia de Gálvez en la Nueva España y, tratándose de un suceso extraordinario, la ocasión fue muy propicia para incluir la misión entre los deberes del visitador general.¹

1. La expropiación de los bienes de la Compañía de Jesús

Con anterioridad anotamos las circunstancias políticas y económicas que provocaron la extrañación de los jesuitas, por lo que aquí sólo debemos recordar que se habían constituido en un poder paralelo y contendiente del moderno Estado hispánico el cual, en contraste al imperio universal de los Austria, no toleraba el cogobierno con las corporaciones y particularmente con la Compañía de Jesús, que era la más poderosa y rica. La voracidad con la que la Real Hacienda consumió los capitales confiscados a los jesuitas, dan suficiente fe sobre otra de las motivaciones que impulsaron a la Casa de Borbón para ejecutar su expulsión y la expropiación.

En la Nueva España la tarea de suyo constituyó un reto, porque la súbita extrañación de los jesuitas requirió tareas imperiosas, como el levantamiento del inventario de sus bienes, su enajenación para convertirlos en capital circulante, la conservación de arriendos

¹ La Corona tenía como política la supervisión de las órdenes religiosas, que se proyectó generalizadamente a partir de 1769 por medio de una Visita General, similar a la de Gálvez, que incluyó a los tres virreinos americanos y Filipinas. Vicente Rodríguez Casado. "Notas sobre las relaciones de la iglesia y el Estado en Indias en el reinado de Carlos III", en *Revista de Indias*, Sevilla, núms. 43-44, 1951, págs. 89-109.

contratados por los regulares ignacianos, el conocimiento exacto de los capitales bajo préstamo (en censo) y especialmente la gestión pública de los opulentos ranchos expropiados, que constituían complejos centros de trabajo agropecuario y comercial. Las intensas tareas económicas de la Compañía de Jesús incluían sistemas de transportación a grandes distancias, el suministro de recursos para el mantenimiento de las misiones en Californias, el uso de barcos de su propiedad y la comercialización de la producción de sus haciendas. Uno de los más grandes problemas a resolver era la dispersión de los bienes de los jesuitas por diversos puntos del territorio novohispano.

Dentro del cúmulo de bienes confiscados brillaba con luz propia el Fondo Piadoso de Californias, un formidable organismo creado para nutrir económicamente la colonización californiana y que los jesuitas cuidaban con especial esmero. El fondo, institución que hoy sería algo parangonable con un fideicomiso, se convirtió en el problema organizativo más grande que tuvo que afrontar el Estado hispánico en el virreinato de la Nueva España, pues la política prioritaria establecida por la corte era enajenar los bienes asumidos y convertirlos en dinero, y esto era imposible por la decisión de los donantes del capital del fondo, cuyo único y exclusivo destino era la colonización de Californias. Así, imposibilitada la Real Hacienda para vender el Fondo Piadoso de Californias, lo convirtió en un organismo estatal descentralizado de singular característica, que contribuyó determinantemente en la expansión hispánica en la Alta California.

La preocupación por Californias no la disimulaba la Corona, particularmente por la anomalía suscitada por el régimen autónomo concesionado por la Casa de Austria a la Compañía de Jesús, como también lo había hecho en Paraguay.² José de Gálvez, consciente de esta situación, no dejaba de sorprenderse de la escasísima información que de estos territorios se tenía.³ Así pues,

² El papel de la Compañía de Jesús en Paraguay es extensamente tratado por Alberto Armani, en su libro *Ciudad de dios y ciudad del sol*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982. Ver también, Constancio Eguía Ruiz, "El espíritu militar de los jesuitas en el antiguo Paraguay español", *Revista de Indias*, Sevilla, núm 16, 1944, págs. 267-319.

³ El visitador general refiere que "...daba bastante cuidado la Península de Californias que poseída con independencia por los jesuitas desde su conquista, o reducción, no se tenían otras noticias seguras de ellas, que la de su ponderada esterilidad, de los muchos gastos hechos en las expediciones antiguas y de las frecuentes tentativas que han hecho diferentes naciones extranjeras para establecer colonias en aquel país, que por su naturaleza situada es el verdadero antemural de esta América por el Mar del Sur". 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 Exmo. Virrey don Antonio de Bucareli, del estado en que dejaba para restituírle a España los graves asuntos que tuvo a su cargo". México, 31 de diciembre de 1771. Biblioteca Nacional, MS. 1506 (1260), 35 (72) "1771", ff. 117-123v.

si dentro de las Instrucciones no aparecían capítulos específicos sobre Californias, la expulsión de los jesuitas puso a estos dominios en el centro de atención de la Visita General y explica la larga estadía de Gálvez, por 19 meses, en la península. Su preocupación se centró primeramente en la evidente despoblación que sufría, pues apenas 7 898 personas la habitaban entre españoles, indígenas y varias castas. Tampoco la evangelización había progresado como se esperaba y sólo había 15 misiones establecidas por los hijos de San Ignacio, algunas fusionadas en una por carencia de indígenas en las reducciones.

Con la expulsión de la Compañía se pudo proceder a un arreglo integral de las misiones, comenzando con la sustitución de los jesuitas por los franciscanos. Seguidamente, Gálvez dispuso que del oro y plata confiscado a los expulsos se diera parte a los indígenas que habitaban las reducciones, porque los jesuitas los habían tomado de los frutos producidos del trabajo de los indios. La reorganización produjo un saldo final de 13 misiones y la reglamentación de las mismas.

La extrañación de los jesuitas provocó reacciones violentas en la población, que resultó en diversas rebeliones. En general la Nueva España atravesaba por una situación difícil por la complejidad de una sociedad escindida en viejas órdenes, absolutamente desarticuladas y carentes de noción de clase o de mero grupo. El cogobierno con la Iglesia había favorecido a los Austria, cuando menos, con un estado permanente de quietud social por el rígido control que ejercía el clero sobre la población. La Visita General vino a provocar desajustes en el *statu quo* y las rebeliones brotaron como imagen viva del descontento. Hemos examinado ya los violentos descontentos en las regiones mineras, especialmente en San Luis Potosí y Guanajuato, y en esta última la surgida por motivo del estancamiento del tabaco. A éstas vinieron a unirse otras más por motivo de la extrañación, pues los jesuitas habían logrado una fuerte simpatía entre las clases populares, principalmente. La modernización auspiciada por la reforma borbónica produjo desajustes que se manifestaron principalmente en la movilización social y en nuevas demandas que los antiguos mecanismos clericales de control fueron incapaces de contener.

Al visitador general le pareció insólita la ausencia de instrumentos de coerción institucional, como los implantados por los Borbones en España. Y era de tal modo porque la violencia institucionalizada es, recordemos con Weber, el medio específico definitorio del Estado. Gálvez aseveraba que "la demasiada indulgencia, o más propiamente la absoluta impugnancia, que por mucho tiempo consiguió la gente popular en los reales de minas y otros pueblos del reino, fueron introduciendo el espíritu de rebelión hasta el punto

de romper frecuentemente el vasallaje y la obediencia, a que sólo se sujetan los hombres de ningunas obligaciones por el temor del castigo, y como este imperio estaba desarmado, no era fácil imponer respeto a los delincuentes, cuando la justicia no llenaba los vacíos del poder...” La ausencia de medios de fuerza, según su versión, propició nuevos alzamientos cuando se dictó la expatriación de los jesuitas. Con la experiencia de los reales de minas, Gálvez y Croix convinieron en “que sería preciso valerse de la fuerza para ejecutarla en los pueblos que ya se hallaban contagiados de las anteriores sublevaciones y así se hizo en San Luis de la Paz, San Luis Potosí, Guanajuato y Pátzcuaro”. Validos de las armas, los pobladores de estas ciudades obstaculizaron la expulsión y el visitador salió de la capital al frente de fuerzas militares para ejecutar la disposición real, contra toda oposición.⁴

La represión contra los levantados fue especialmente violenta en San Luis de la Paz, donde el visitador general hizo uso pleno de sus poderes judiciales y falló la ejecución de algunas personas, el destierro perpetuo de otras y el ostracismo por diez años para varias más.⁵ Los medios coercitivos empleados por el visitador general surtieron exitoso efecto y los regulares fueron extrañados de la Nueva España, llenando de agrado al secretario de Indias, Julián de Arriaga, según lo hizo saber al marqués de Croix a través de una misiva.⁶ Los sucesos de la extrañación iban de la mano con otros más ligados a la confiscación de los cuantiosos bienes de la Compañía de Jesús y de los que trataremos inmediatamente por la trascendencia determinante que surtieron en la expansión del

⁴ *Ibid.*, ff. 15v-116.

⁵ Este capítulo de la Visita General es uno de los mejores muestrarios de la personalidad vertical de Gálvez, pero también uno de los episodios más tristes de su labor por el exceso de severidad con que trató a los rebeldes. En San Luis de la Paz decidió el destino de los reos de la siguiente manera: “fallo que debo condenar y condeno a la pena capital de morir a María Goathemala, Julián Martínez Serrano, Vicente Forel Rangel y Marcos Pérez de León”, todos ellos indígenas avecinados en la población, “Y que las casas de ellos serán derribadas y sembradas de sal, y sus familias arrojadas y expelidas del pueblo para que ellas y sus respectivas descendencias puedan jamás volver a él”. Otros individuos fueron menos desafortunados: Blas Bola y Agustín Quevedo fueron desterrados vitaliciamente de San Luis de la Paz, en tanto que María Martínez, Ifigenia Dolores, Bartolomé Aspero y José Francisco, lo fueron por una década. El visitador adujo, además, que se trataba de escarmentar a todo aquel que tomara las armas contra las disposiciones reales. Resolución judicial de José de Gálvez, dictada en San Luis de la Paz en julio 18 de 1769. “Cartas importantes para ilustrar la historia de Sinaloa y Sonora”, núm. 32.

⁶ Arriaga comentó a Croix: “aseguro a Vuestra Excelencia que he visto esta obra con satisfacción, por manifestar en ella su autor, que sabe decir, y es capaz de hacer cuanto propone para evitar los prejuicios que hasta ahora se estaban causando en los reales intereses con precauciones que se han tomado para cortarlos”. De Arriaga a Croix, de abril 22 de 1768. Archivo General de la Nación. Reales Órdenes (originales), vol. 92, exp. 129, ff. 224 y v.

radio de actividad de la administración virreinal. Comenzaremos con el Fondo Piadoso de Californias.

En 1767, cuando Carlos III ordenó la expatriación de la Compañía de Jesús de todos los dominios de la Corona española, se produjo como efecto que los bienes de los regulares que la formaban fueran expropiados en beneficio de la Real Hacienda. Estos bienes, cuantiosos y ricos, tuvieron diversos destinos: algunos fueron enajenados, otros arrendados y unos más administrados directamente por el Estado. En la Nueva España fueron creadas varias instituciones administrativas para hacerse cargo de ellos, en tanto que el Fondo Piadoso de Californias fue conservado para continuar esta misión y administrar los más preciados capitales confiscados. Esta singularísima institución fue establecida por la Compañía de Jesús a finales del siglo XVII, con el propósito de explorar, conquistar y colonizar Californias, y adoctrinar a los indígenas y darles instrucción, pero también para instituir en ellos los "estatutos de gobierno y policía".⁷

Los jesuitas llegaron a la Nueva España en 1572. En aquel entonces la Corona estaba interesada por cuidar la ruta marítima abierta con Filipinas. Era urgente, pues, que en las costas californianas se asentara población. Entre los militares existía la idea que la conquista, más que un negocio de su ramo, era propia de los misioneros, especialmente de la Compañía de Jesús. El jesuita Eusebio Kino había descubierto que la Baja California no era una isla, sino una península, favoreciéndose las posibilidades de la colonización. En 1671 el acaudalado Alonso Fernández de la Torre cedió una hacienda valuada en \$200 000 para que la Compañía emprendiera la colonización de las Californias y en 1686 el virrey

⁷ Sobre el Fondo Piadoso de Californias, apunta el segundo conde de Revillagigedo que "los propios, rentas o fondos de cada pueblo de misión, se reducen a la labranza del campo y la cría de ganado, cuyas cosechas y esquilmos disfrutaban los indios en comunidad, bajo la administración de sus misioneros". Éstos tenían a su cargo llevar la contabilidad en "libros formales", que eran revisados por el padre presidente en sus visitas a las misiones, quien los enviaba extractados al gobernador y éste al virrey. Los misioneros recibían un salario de \$400 00 anuales y \$1 000 cuando establecían una nueva misión. Esto fue, en suma, el establecimiento del gobierno en las Californias, que por delegación concedió la Corona española a los misioneros. Los rendimientos de las misiones eran elevados, pues en la Nueva California poseían 24 640 cabezas de ganado vacuno, 26 286 de lanar, 4 040 de pelo cabrío, 402 de cerda y 3 338 entre yeguas, mulas y caballos. La producción agrícola era abundante en trigo, cebada, maíz, garbanzo, frijol y haba, productos que comerciaban junto con otras mercancías tales como pieles de nutria y de lobo marino. Se había proyectado la producción y comercio de peletería, la pesca de ballena, sardina y salmón; el buceo de perlas; el laboreo de minas; y la siembra, beneficio y cultivo de algodón, cáñamo y lino. Estos bienes eran sólo una parte, por cierto cuantiosa, de los recursos del fondo; otros, como lo podremos constatar, se encontraban esparcidos en diversos puntos del territorio mexicano y adquirieron las más diversas formas. Segundo conde de Revillagigedo, "Informe sobre las misiones", México, Editorial Jus, 1966.

propuso a la Corona que los jesuitas se encargaran de la colonización, la que se inició hasta 1696, cuando el padre Juan María Salvatierra consiguió la aprobación, pero en el entendido que sería sin ayuda alguna de la Real Hacienda.⁸

El virrey proveyó de soldados a los misioneros, que les quedaron subordinados y a los cuales deberían expensar, y les autorizó para que los acompañaran otras personas para encargarse de la administración de justicia. Loreto fue el paraje donde, en octubre de 1697, Salvatierra tomó posesión de Californias a nombre de Carlos II. Para llevar al cabo la conquista y el poblamiento de estos territorios, la Compañía de Jesús formó un fondo con las limosnas recibidas para la empresa y lo puso bajo la administración de un procurador. Al hacerse permanentes, estos recursos se institucionalizaron bajo el nombre de Fondo Piadoso de Californias. En 1701, a pesar de lo antes expresado, la Real Hacienda participó con \$6 000 anuales para la ampliación de la conquista de Californias, en 1703 la contribución real aumentó a \$13 000 y en 1719 a \$18 275 hasta que para 1768 la cantidad sumaba \$32 000.

La bonanza económica del Fondo Piadoso de Californias llegó ser tan grande, que de los capitales en préstamo sus deudores le debían \$126 000 en el momento de la expulsión. Esta bonanza obedeció al concepto de inversión que los jesuitas dieron a sus recursos, pues la mayor parte del capital se convirtió en negocios productivos tales como tierras, ranchos y haciendas, aunque la mayor parte de las limosnas recibidas eran en metálico. Generalmente la compañía adquiría terrenos contiguos a los que poseía y parte del capital lo destinaba a préstamos. El fondo se consolidó en 1735, cuando Gertrudis de la Peña y el marqués de Villa Puente donaron la hacienda de San Pedro Ibarra, situada en las inmediaciones de San Miguel el Grande.

La organización del Fondo Piadoso era tan progresiva, que incluso llegó a operar como banca de crédito debido a la buena administración de sus capitales y haciendas. En esta condición, prestaba a rédito para negocios por establecerse o establecidos, y custodiaba capital para quienes querían invertir con seguridad y buenas ganancias. Entre sus clientes estuvieron el marqués de Villa Puente, su benefactor, y el virrey conde de Fuenclara. La hacienda de San Pedro de Ibarra fungía como matriz de las operaciones comerciales del fondo, debido a su céntrica situación geográfica y quizá en honor de Villa Puente. En 1767 las haciendas del Fondo, además de San Pedro Ibarra, eran las de Arroyozarco (situada en Xilotepec), San Agustín de los Amoles (ubicada en San Pedro Guadalcazar) y los agostaderos en el Nuevo Reino de León. Además, en la Huasteca tenían las haciendas de San Ignacio del

⁸ María del Carmen Velázquez, *El Fondo Piadoso de las Misiones de Californias*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1985. págs. 11-28.

Buey y la de San Francisco Xavier de la Baya, ambas agropecuarias. En las haciendas también se producían otras mercancías, tales como cueros, lana, zaleas y cebos, que se vendían a los lugareños. El fondo procesaba carne en gran escala y con mucha eficiencia, lo que lo hizo proveedor del mercado de la ciudad de México. Cada una de estas haciendas estaba a cargo de un administrador, nombrado por el padre procurador, pero dependían directamente de un administrador general de las haciendas.

En el Colegio de San Andrés de México se llevaba la contabilidad y el archivo del fondo, que se conservaba en cajas de lata. También servía como bodega de tránsito para las carretas que llegaban y salían para los haciendas. Por la cantidad de mercancías depositadas en dicho Colegio, según inventario levantado tras la extrañación de los regulares, los jesuitas posiblemente no sólo llevaban suministros y bienes hacia sus haciendas, sino también para las poblaciones circunvecinas; es decir, que su giro económico se había ampliado hasta la comercialización en gran escala. Para favorecer sus actividades económicas, el fondo contaba con un sistema de caminos que unía a todas las haciendas y llegaba a México, por un lado, y a la costa del Pacífico, por el otro. Por esta vía se proveía, por medio de dos barcos de su propiedad, el Concepción y el Lauretana, de todo lo que requerían las misiones de Californias. Tenía carretas para trasportar los productos a la capital del país y en ellas regresar con todo lo necesario para la subsistencia de los trabajadores de las haciendas. Estos recursos produjeron el capital con el que, para 1767, se pudieron fundar 15 misiones en Californias.

La expulsión de la Compañía de Jesús suscitó el problema del destino de sus bienes, cuya decisión de antemano se inclinó por la confiscación. La dificultad inmediata y de mayor envergadura era la elaboración del inventario para tomar conocimiento completo y detallado no solamente de su cuantía, sino también de sus rentas, usos y posibles destinos. Por la extensa ramificación de las actividades de la orden de San Ignacio, los medios y recursos para llevar al cabo sus diversas actividades generaron una variedad de bienes y propiedades, de modo que la expropiación comprendió todo tipo de objetos de valor: tierras, ranchos, cabezas de ganado, créditos, instrumentos de trabajo, fincas rústicas y urbanas, colegios, iglesias y bienes de las misiones. Se alargó inclusive a las propiedades de las corporaciones anexas a la compañía, como congregaciones, casas de ejercicios, hermandades y cofradías establecidas en sus colegios, que también fueron documentadas escrupulosamente.⁹

⁹ Así lo hace saber el virrey Croix a los comisionados de la confiscación, para el levantamiento de los bienes expropiados. De Croix a de Ferraz, octubre 11 de 1768. Archivo General de la Nación, Correspondencia de los Virreyes (segunda serie), vol. 17 bis, exp. 54.

El levantamiento del inventario no fue tarea sencilla, tal como lo demuestran las diversas excitativas extendidas por el virrey al efecto, de modo que el 18 de diciembre de 1768 se ordenó nuevamente a los comisionados de la expropiación que concluyeran la tarea. Para ayudar en esta compleja labor se les remitieron formularios en los que se clasificaban los bienes incautables y que tenían la siguiente distribución: 1) nombre del colegio y su renta anual; 2) denominación y número de las haciendas; 3) erogaciones efectuadas; 4) clasificación de sus productos; 5) cotejo de gastos y productos para determinar los dividendos; 6) clasificación del ganado; 7) clasificación de las cosechas, y 8) deudas activas y pasivas. Para precisar más al detalle esta disposición, poco después se les remitió una circular que antes se había enviado a sus colegas en España, para que celaran más en los inventarios, haciéndose énfasis especialmente en la elaboración de informes relativos al valor de bienes susceptibles de venta o arrendamiento, así como de los capitales en censo y las liquidaciones de deudas en pro y contra de los colegios. La circular precisaba todavía más el contenido de los formularios anteriores, solicitando datos sobre el carácter de los censos, los capitales y los réditos sobre las fincas en que estaban impuestos, los sujetos que los estaban pagando, los plazos convenidos y si había atrasos en los cobros. Se trataba de sacar el mayor jugo posible a los capitales recién asumidos, pues asimismo se requirió información sobre las fincas, sus arrendatarios, ubicaciones, linderos, productos y fechas de ocupación; la relación de existencias en almacenes y el producto de las ventas efectuadas, los gastos erogados en la expatriación de los jesuitas, los gastos que cada uno causaba antaño y la relación pormenorizada de ellos. Al final, debía remitirse una glosa de todo lo anterior.¹⁰

La Compañía de Jesús se había hecho acreedora de bien ganada fama de mantener en secreto su riqueza, como también la situación del potencial económico de Californias. Pero sus ordenados y sistemáticos archivos, registros y libros no sirvieron para alimentar rápidamente los inventarios de sus bienes, para su enajenación o arrendamiento. Todavía en 1772 el conde de Aranda, secretario de Estado, encarecía a los comisionados de estas labores que las concluyeran finalmente, para poder informar comparadamente sobre los rendimientos de los bienes antes y después de la expulsión de sus antiguos propietarios. Al año siguiente, el virrey Bucareli instruyó a los comisionados del inventario de los bienes confiscados para que, con la finalidad de finiquitar esta tarea, recurrieran a la contratación de escribanos y amanuenses para dar positiva

¹⁰ Circular del marqués de Croix, reproduciendo un oficio signado por el contador de la Dirección General de Bienes Ocupados, de diciembre 18 de 1768. Archivo General de la Nación, datos consignados en la cita inmediatamente anterior, exps. 64 y 103.

respuesta a las ordenes giradas en Madrid, y les solicitó añadir los siguientes datos: situación de las fincas, inquilinos, número de habitaciones y pago pactado con ellos; tierras arrendadas, a quién o por cuánto dinero; rentas no cobradas y el faltante anual.

Debido a la lenta marcha de los trabajos, meses después, el virrey redobló sus instrucciones, recordando las disposiciones de Aranda; solicitó a los comisionados detallar todavía más los bienes confiscables, frente a los no confiscables, particularmente las alhajas, de acuerdo a la siguiente clasificación: 1) las que estaban dedicadas directamente al culto y tenían contacto físico directo con lo más sagrado de la religión; 2) las que aunque no tuviesen este contacto, estuvieran dedicadas al culto en funciones ordinarias y solemnes; 3) las que no tenían contacto físico con lo sagrado o no se dedicaban directamente a él. La clasificación se haría por iglesia, patronato o fundación, y las dos primeras permanecerían para su uso original, pero no la tercera, que sería comerciable a favor del erario tan luego se remitiera al conde de Aranda. La tercera clase estaba formada por objetos tales como floreros, ramilletes, fuentes y bandejas fabricadas con oro y plata. La expropiación fue cabal, como se puede notar sin mayor comentario, y en diciembre de 1773, a seis años de la expatriación de la Compañía de Jesús, todavía se enajenó una de sus haciendas. Y para no dejar huella de sus antiguos propietarios, por orden real que se había expedido en 1767, en 1770 se recordó a los comisionados sobre la perentoriedad de que los escudos de la compañía fueran borrados de los edificios expropiados y que fueran sustituidos por los de la Corona.¹¹

2. La Dirección General de Temporalidades.

El levantamiento de inventarios tuvo como finalidad dotar de materia prima a un conjunto de instituciones creadas para asumir los bienes expropiados y ellas comenzaron a operar bajo el incentivo inmediato de la expulsión. Por consiguiente, el segundo desafío que debía enfrentar la Corona, era contar con las organizaciones adecuadas para tomar posesión de dichos recursos y, por medio de su actividad, hacerles rendir rápida y generosamente sus frutos. Con fecha de 27 febrero de 1767, Carlos III había decretado la expulsión de los jesuitas y este mismo día también ordenó el establecimiento del Ramo de Temporalidades para agrupar a todos los bienes expropiados a la Compañía de Jesús. Dice en el decreto

¹¹ Orden del conde de Aranda, con acuerdo del Consejo Extraordinario de noviembre 19 de 1772, dirigida al virrey Bucareli; Decreto de mayo 23 de 1773, emitido por el virrey Bucareli; carta de Bucareli a F. del Palacio, informando sobre la disposición recibida para la clasificación de los bienes confiscados, de septiembre 7 de 1773. Correspondencia de los Virreyes (segunda serie), vol. 17 bis, exp. 54.

que, "usando de la suprema autoridad económica que el Todopoderoso ha depositado" en sus manos para la protección de sus vasallos y respeto de su Corona, decidió la expulsión de los regulares, sacerdotes y legos de dicha orden. Fonseca y Urrutia afirmaron que se trató del ejercicio de la "autoridad económica", a la que juzgan inseparable de la soberanía universal como propia de los soberanos españoles. La ocupación de las "temporalidades" o bienes terrenales de la compañía, como lo hemos hecho saber, comprendió bienes y efectos, muebles y rentas eclesiásticas.

Como contraparte, el Estado hispánico estableció una prestación de \$100.00 diarios para los sacerdotes de forma vitalicia y noventa para los legos, pagaderos de la masa de recursos formada por las temporalidades. El rey prohibió terminantemente volver a administrar tales bienes a miembros de la compañía, bajo ningún pretexto. De lo dicho se explica, sin lugar a dudas, que la expropiación fue la reversión de bienes del Estado que se consideraban delegados en administración a la Compañía de Jesús, no de su propiedad.¹²

La expulsión exigió el reconocimiento, evaluación y registro de dichos bienes en los dominios de la Corona española y por extensión en la Nueva España. El virrey en turno, marqués de Croix, decretó el 16 de junio del mismo año que fuera el visitador general José de Gálvez quien ejecutara el extrañamiento. El 2 de mayo de 1767 se recibió una real cédula en la que se ordenaba la creación de una "depositaria general" para el cuidado y manejo de las temporalidades expropiadas, en el entendido que el rey mandaba que no se formara una tesorería ni se expusieran a contingencias. El célebre Pedro Rodríguez Campomanes, quien sugirió esta medida, consideraba que la oficina del tesorero general era suficiente para ello. Con esta medida el Estado español asumía, por lo pronto, la administración de los bienes ignacianos en tanto se procedía a su venta o arriendo.

Dentro de la tesorería general del gobierno, en Madrid, se instituyó una cámara especial para las temporalidades, encargada de su custodia y administración, que estaba totalmente separada de la Real Hacienda. Tres funcionarios eran responsables de las temporalidades: el tesorero general, quien recogía los caudales, el contador de intervención, responsable de rubricar los movimientos de los caudales, y el depositario general, quien debía verificar todas las operaciones. El primero estaba asistido por un oficial y dos

¹² El 19 de junio de 1793 el virrey Revillagigedo recibió un documento en el que se describía la historia de este acontecimiento, redactado por Fabián de Fonseca y Carlos Urrutia, que llevaba el visto bueno del director general de Temporalidades. *Historia de la Real Hacienda*, escrita por Fabián de Fonseca y Carlos Urrutia, por orden del virrey, conde de Revillagigedo, México, Imprenta de Vicente García Torres. t. v, págs. 90-242.

escribientes, igual que el segundo, en tanto que el depositario general estaba auxiliado por un ayudante de caja, un oficial y un escribiente. Tal fue, en su origen, la Oficina de Temporalidades.

En paralelo a la oficina matritense de temporalidades, en la Nueva España se creó el 9 de febrero de 1768 la Dirección General de Bienes Ocupados o de Temporalidades, para “el manejo, cuenta y razón de los bienes confiscados a los exjesuitas”, y el 15 del mismo mes el virrey aprobó su reglamento. Su primer director fue Martín Joseph de Alegría, quien fue secundado por Luis Parrilla en junio de 1768. Para encargarse del Fondo Piadoso de Californias se formó la Dirección Asociada, que se delegó a Fernando José Mangino. La Dirección General de Temporalidades estaba compuesta por la dirección, la contaduría y la tesorería, y su planta era la siguiente: el director general, asistido por un oficial mayor y dos escribientes; el contador general, apoyado por un oficial mayor y cuatro oficiales, el tesorero, que se apoyaba en el cajero y el cobrador. Se instituyó, asimismo, el cargo de administrador general de las haciendas y colegios de México y Tepotzotlán.

En 1773 se le dio una nueva organización y reglamentación, y se asignaron al director general las funciones de relacionar al virrey y a los comisionados instalados en México para el manejo de las temporalidades, hacerse responsable de todo lo relativo al ramo, atender las instrucciones del virrey y manejar el archivo de la institución. Debía celar que el administrador general cumpliera con sus funciones e hiciera cumplir las suyas a los administradores de las haciendas. Se mandó que no se precisaran las funciones de los oficiales dependientes del director general, pues se dejaba a su persona el hacerlo, pero en el entendido que debería velar porque cumplieran con su horario de trabajo. Por su parte, la tesorería tenía encomendado el asiento de la entrada y la salida de los caudales, en tanto que al administrador general de las haciendas y colegios de México y Tepotzotlán se le mandó que debía visitarlos frecuentemente y cuidar de las siembras y cosechas, y en general de todo aquello que se relacionara con la producción agrícola, su administración y recursos. En esta época, la Dirección General de Temporalidades estaba formada por la dirección, la contaduría y la administración general. El director general estaba auxiliado por un oficial mayor y un oficial segundo, y el contador general por un oficial mayor, tres oficiales y un portero, que también atendía a la oficina del director general.¹³

Ella era asimismo la dependencia ejecutiva y coordinadora de un cúmulo de instituciones también vinculadas a la expropiación, cuya cabeza era la Junta Superior de Aplicaciones de México, donde se

¹³ Real Provisión sobre temporalidades, 1773. México, Archivo General de la Nación. Biblioteca, sección de impresos, caja 27. Documento 27-32, 328.

acordaba y proyectaba la política confiscatoria, se elaboraban las instrucciones sobre el levantamiento de inventarios que se remitían a la propia dirección general y se hacía seguimiento de todo lo relativo a la administración de los bienes expropiados. La complejidad de las tareas implicadas en esta administración se hizo sentir conforme avanzaba la confiscación de los bienes de los jesuitas y se intentaba hacerlos rendir en beneficio del erario. Así, en 1770 se dispuso que en las diferentes diócesis del virreinato se organizaran oficinas adjuntas subalternas —también conocidas como juntas municipales de aplicaciones—, para proveer de mayor y más fidedigna información a la Junta Superior sobre el estado de las temporalidades. Las tareas de estas nuevas instituciones fueron eficaces, pues a dos años de su instalación, la de Veracruz tenía en su haber la enajenación de 19 casas y estaban en proceso otras más.¹⁴

Para asegurar el debido manejo de los bienes confiscados en la Nueva España, el 5 de junio el virrey Croix decretó que los comisionados encargados de la ocupación y administración de estos bienes remitieran los sobrantes, aun los dedicados a obras pías, a la tesorería general de bienes confiscados que se instaló al efecto en la ciudad de México y a la cual se remitieron los recursos de dicha ciudad, además de los relativos a Tepetzotlán, Puebla, Oaxaca, Querétaro y Celaya. Al mismo tiempo, también se establecieron cajas delegadas de dicha tesorería en Guadalajara, Veracruz, Guanajuato, San Luis Potosí, Zacatecas, Durango y Real de los Álamos. Con respecto a los sobrantes de oro y plata de las misiones de Californias, su destino también era Guadalajara por vía de Loreto.

La Compañía de Jesús había establecido misiones y colegios en México, donde se encontraban los de San Pedro y San Pablo, San Andrés, la Profesa, San Ildefonso y San Gregorio. También los había en Puebla: Espíritu Santo, San Ildefonso y San Javier. Fundaron el Colegio de Tepetzotlán, hoy sede del Museo Nacional del Virreinato, y otros más en Querétaro, Celaya, San Luis de la Paz, Guanajuato, Valladolid, Guadalajara, Zacatecas, Chihuahua, Parras, Parral, Veracruz, Pátzcuaro, Oaxaca, Durango y San Luis Potosí. Asimismo, tuvieron a su cargo las misiones de Sonora, Californias y Filipinas.

Uno de los proyectos de la Corona española era la venta de propiedades de los jesuitas, fundamentalmente los ranchos y haciendas que sumaban crecido número. Para llevar al cabo dicha venta, Croix solicitó a la Dirección General de Temporalidades la preparación de un inventario de las haciendas. Este inventario es de sí revelador, pues muestra uno de los ángulos más ricos del capi-

¹⁴ De Juan de Palacio a Antonio Méndez, en febrero 26 de 1770. Archivo General de la Nación, Correspondencia de los Virreyes (segunda serie), vol. 17 bis, exp. 76.

tal acumulado por la corporación. Los ranchos y haciendas estaban agrupados de modo que se subordinaran a colegios de las ciudades de México y Puebla, así como de los obispos de Oaxaca, Valladolid, Guadalajara y Durango. De México dependían 41 ranchos y haciendas, 53 de Puebla, dos de Oaxaca, 15 de Valladolid, cuatro de Guadalajara y 12 de Durango, además de diversas fincas urbanas situadas en estos poblados.

En 1772 el virrey Bucareli suprimió la tesorería general de la Dirección General de Temporalidades, pasando todo a la caja de la Real Hacienda, lo que incluyó los dineros del Fondo Piadoso de Californias, pero se mantuvo separado el manejo de los recursos de éste y los demás de temporalidades. A partir de 1773, con motivo de la reorganización de la Dirección General, se acordó retornar a la separación de las cajas de temporalidades y del Fondo Piadoso, y en 1776 el consejo del rey ratificó la decisión, para lo cual hizo que el oficial contador de las Cajas Reales de México, Francisco Sales Carrillo, llevara las cuentas del fondo. La última reorganización y reglamentación de la Dirección General, se realizó en 1784 y su objeto fue precisar más las competencias del director y sus colaboradores, e incrementar la planta de la oficina. Se definieron claramente los deberes de los comisionados foráneos, situados en Puebla, Veracruz, Durango, Zacatecas, León, Parras y Chihuahua, y los de los administradores de las haciendas. Finalmente, al tenor de la profesionalización de la burocracia virreinal en marcha, se definieron los sueldos que correspondían a los empleados de esta Dirección General.¹⁵

Los jesuitas fueron expatriados de Californias el 4 de febrero de 1768. La hacienda de Arroyozarco fue entregada el 12 de junio de 1767. El padre Juan de Armesto, procurador del fondo, cedió todos los bienes almacenados en el Colegio de San Andrés al juez comisionado por el virrey Croix, Joseph Basarte, el 11 de agosto de ese año. San Pedro Ibarra fue entregada el 27 de noviembre y San Francisco Javier de la Baya el 4 de marzo de 1768. El administrador general de las haciendas era entonces Pedro Valiente. Como lo ha explicado una autora, “aunque la enajenación de los bienes de la Compañía de Jesús puede considerarse, en la historia de México del siglo XVIII, como el primer intento, aunque parcial y limitado, de nacionalización de bienes eclesiásticos, al llevarla al cabo, la Corona española hizo excepciones importantes, tratándose de casos que afectaran, o bien a su política imperial o a la social y cultural”.¹⁶

¹⁵ Reglamento de la Oficina General de Temporalidades y demás subalternas de la administración de temporalidades ocupadas en esta Nueva España, de junio 11 de 1784. México, Biblioteca Nacional, sección de impresos, caja 51, código 51-15. 336.

¹⁶ Velázquez, *op.cit.*, págs. 30-31.

Californias era tierra de misión para atraer gentiles al catolicismo, a la vez que territorio susceptible del fomento demográfico y de la colonización, y por ello estaba amenazada por la ambición de otras potencias. La conservación de las misiones quedaba sujeta a consideraciones de nuevo orden para el Estado hispánico y por consiguiente el fondo piadoso sufrió un trato especial dentro del Ramo de Temporalidades. Fernando José Mangino, en calidad de director asociado de Temporalidades, asumió la tarea antaño a cargo del procurador de los jesuitas. Mangino fue un competente y destacado administrador del fondo, debido en parte a su amplia experiencia gubernamental que comenzó cuando colaboró en la Visita General de Gálvez, alcanzando el cargo de contador general interino en 1770 y el de superintendente de la Real Casa de Moneda en 1787. Posteriormente se le nombró subdelegado de la Real Hacienda, intendente del ejército y corregidor de México. Terminó su carrera como miembro del Consejo de Indias —en estos tiempos muy empobrecido en su poder— y de él nació la idea de crear la Academia de San Carlos. La organización administrativa dada al fondo lo fortaleció con el paso del tiempo e incluso sirvió para la dotación de préstamos extraordinarios para el virrey, como antes lo fue para los jesuitas.

El Estado hispánico decidió el 27 de marzo de 1769 enajenar los bienes raíces, obrajes de paños, trapiches, ingenios de azúcar, chacaras, haciendas, estancias, ranchos y hatos de ganado. En la Nueva España se procedió a la venta, pero se exceptuaron los del fondo piadoso. Las haciendas del fondo, independientemente de que servían a los propósitos de la colonización de Californias, eran de suyo muy productivas y de ellas el Estado hispánico recibió cuantiosos ingresos. Anualmente, el conjunto de las haciendas producía \$20 686. en tanto que entre 1767 —año en que se decretó la extrañación de la compañía— a 1771 redituaron a la Corona la cantidad de \$59 90. Las haciendas eran tan productivas individualmente, que sólo Arroyozarco generó en este mismo período, \$12 139. Las actividades bancarias del fondo no eran menos rentables, los préstamos sumaban \$146 600, cuyos réditos dejaban una ganancia anual de \$5 068.

3. La Administración Pública del Fondo Piadoso de Californias

El Fondo Piadoso de Californias siempre constituyó un problema de gestión administrativa, tanto para la Compañía de Jesús, como para el gobierno español. Pero al mismo tiempo significó un problema de administración pública en el sentido moderno del término, pues desde el tiempo de los jesuitas la idea básica consistía en

obtener productividad óptima, dentro de un criterio de alto rendimiento y rentabilidad, para proveer la expansión de la colonización californiana y el sostenimiento de sus misiones.

Tras la expatriación de la corporación, el Estado español encargó a la Dirección General de Bienes Ocupados los cuantiosos recursos de la compañía, aunque como lo hicimos observar, la idea central era su enajenación en beneficio de la Real Hacienda. Como sabemos, el fondo piadoso fue excluido de esta medida y el Estado inició con ello una práctica no del todo nueva, pero sí sin precedentes en su modalidad: la administración de las haciendas más grandes y productivas de las Indias. Para administrar al fondo se nombró, como advertimos, a un director asociado de Temporalidades y al efecto se escogió a Fernando José Mangino, a la sazón superintendente de la Casa de Moneda. Al estar ocupado en dos oficios, Mangino no podía visitar con frecuencia a las haciendas, por lo cual se estableció el cargo de administrador general del fondo, nombrándose al efecto a Francisco Sales Carrillo quien desempeñó sus tareas con empeño y eficacia. Además, estaba encargado de la comercialización de los productos de las haciendas, así como de sus responsabilidades fiscales.¹⁷

La administración de las haciendas era mucho más complicada que el manejo de los capitales, fáciles de cobrar por ser los deudores hombres prominentes de la sociedad virreinal. Por tanto, con frecuencia se sugería la conveniencia de su venta, pero esto no era posible y se puso atención en la adecuada administración de las haciendas del fondo. No obstante siguió latente la amenaza de la enajenación de las haciendas, hasta que en 1785 José de Gálvez, secretario de Indias, advirtió al rey sobre la conveniencia de suspender la venta debido a que la productividad de las mismas era más segura que su conversión a capital en metálico, toda vez que algunas de ellas fueron donadas para el objeto exclusivo de la colonización californiana. Debido a la generosidad de las rentas producidas por el fondo, se decidió su conservación. El valor total de las haciendas, por más de medio millón de pesos, crecía con los productos anuales generados en sus campos y agostaderos. Fue ésta una razón de utilidad patrimonial, según lo entendemos nosotros, lo que hizo que se mantuvieran como bienes estatales.

María del Carmen Velázquez explica al respecto "se podría decir que, por tratarse de una organización del siglo XVIII, el fondo piadoso tuvo, en sus principios, cierto cariz filantrópico. Una vez que pasó a ser un ramo de la Real Hacienda perdió esa característica y como ramo de ésta en la segunda mitad del siglo XVIII, los altos funcionarios consideraron que necesitaba de regular fomento para poner las haciendas en estado 'florecente' ".¹⁸ En abril de 1796 el

¹⁷ *Ibid.*, págs. 94-131

¹⁸ *Ibid.*, pág. 109.

virrey Flores ordenó que los funcionarios del fondo fueran reclutados en la planta de la Real Hacienda y que se estableciera el cargo de un oficial para auxiliar al administrador general en todo el manejo de escritorio. Vino enseguida un incremento en la planta administrativa del fondo, motivada por las nuevas políticas de la Corona, y como rédito el aumento de la productividad de las haciendas.

La cuidadosa gestión realizada por la Compañía de Jesús, fue conservada en los días en que el fondo piadoso estuvo administrado por el Estado español. En 1780, casi 15 años después de la extrañación de los regulares, Mangino sugirió que la administración del Fondo pasara a cargo de oficiales de la Real Hacienda y se realizara bajo reglas idénticas aplicadas por ella, debido a que la Dirección General de Temporalidades dejaría de existir después de cumplir con la misión que le había dado vida: enajenar los bienes expropiados a los jesuitas. Dos años después, Francisco Sales de Carrillo informó al virrey de la situación de las haciendas de Ibarra, Amoles, San Ignacio del Buey y San Francisco Xavier, detallando el estado de sus construcciones, bienes y ganado. El valor de las cuatro haciendas era entonces de más de medio millón de pesos. Arroyozarco se administraba separadamente y su valor era de \$189 361. El patrimonio confiscado por el Estado sumaba la cantidad de \$820 707, sólo en lo correspondiente a las haciendas.¹⁹

En 1801 Ibarra, Amoles, San Ignacio del Buey y Francisco Xavier de la Baya (o Reynera) seguían bajo la administración directa del Estado, en tanto que la de Arroyozarco estaba arrendada. El entonces administrador general, José Ildefonso González del Castillo, sugirió que no se procediera al arrendamiento de las otras cuatro, que permanecieran bajo administración estatal para hacerlas florecer y ampliar el número de misiones en Californias. Decía que:

el arrendar una hacienda, sea la que quiera, siempre es arruinarla e imposibilitarla de que en tiempo alguno levante cabeza. Esto sólo lo hace aquel a quien le es absolutamente imposible verla, atenderla y sostenerla; a quien le faltan conocimientos para dirigirla y a quien destituido de todos los arbitrios le esfuerza contar con sus deteriorados esquilmos para ocurrir a su precisa existencia, de modo que la miseria, escasez, ignorancia e impotencia absoluta de cuidarlas son causas que ordinaria y frecuentemente motivan los arrendamientos.²⁰

¹⁹ Dictamen de Fernando José Mangino sobre el estado del Fondo Piadoso, de 20 de octubre de 1780; Informe de Francisco Sales de Carrillo al virrey Martín de Mayorga, de 20 de febrero de 1782; Informe del director de Temporalidades Luis de Parrilla sobre el caudal y bienes de las misiones de Californias, de 22 de octubre de 1782. Velázquez, *op. cit.*, págs. 373-395.

²⁰ El administrador general explicaba que el arrendatario no tenía más que interés personal, que no le preocupaba la hacienda como tal y no quería sino explotarla en el lapso del alquiler. González del Castillo lo fustigaba porque no le interesaba resarcir a la hacienda con los pastos agotados, los bosques talados, las

Dos años después González del Castillo presentó un plan económico para la administración de las haciendas estatificadas. Con respecto a Ibarra, sugirió que además de sus tradicionales actividades agropecuarias, los días de fiesta mercara toda clase de alimentos entre los vecinos para incrementar los ingresos del fondo, pero en el entendido de que la tienda debería llevar cuentas separadas de la finca. Amoles era una de las más extensas, pero de las que menos recurso tenía, por lo que convendría que su ganado también incluyera chivos tan abundantes en la región. Hay que añadir que esta hacienda, había sido el único recurso de los pobres de los alrededores; de sus bienes se cubrían de ropa y se pagaban los gastos de casamientos, bautizos, enfermedades y entierros. Amoles tenía dos anexos a muchas leguas de distancia, lo que provocaba que el administrador de la hacienda se ausentara hasta por cuatro semanas para poder visitarlos. Era conveniente que se nombrara a un dependiente que lo supliera en sus días de ausencia. La misma recomendación hacía para Ibarra. En relación con San Ignacio del Buey sugería la imposición de una cuota adicional a la producción de piloncillo y destinar lo ingresado a la ampliación de cultivos. Habiendo 3 mil cabezas de ganado, se mandó su matanza para hacerse una venta y nutrir con más ingresos al fondo piadoso. Por cuanto a San Francisco Xavier de la Baya, debía convertirse en un centro agrícola de enseñanza y de producción de semillas.²¹

Por lo reseñado se desprende que la administración del Fondo a cargo de la Corona española fue la adecuada. El Estado y particularmente el gobierno virreinal, había pasado con buenas calificaciones esta prueba como Estado empresario, cuya inauguración ocurrió durante la Visita General de José de Gálvez. La extrañación de los jesuitas y la sucedánea confiscación de sus bienes, además de los efectos secularizantes que produjo y que prosiguieron durante el siglo XIX, sentaron bases firmes para la modernización del México que estaba por nacer.

fábricas deterioradas y los ganados mermados. El dueño, por el contrario, cuidaba de que la hacienda se conservara para obtener de ella mayores frutos. Ninguna hacienda arrendada que conoció, había florecido. El administrador general visitaba las haciendas, cuidaba de ellas y florecían a favor de la Corona. Sabía y observaba el estado de cada hacienda, en qué situación se encontraba y qué estaba produciendo. Nueve años de arrendamiento de Arroyozarco no habían producido más de aquello que hubiera rendido, si hubiera seguido bajo custodia del administrador general, toda vez que según González del Castillo esta hacienda era la mejor de toda la Nueva España. En todo caso, concluye, por estar imposibilitado el director asociado de Temporalidades para visitar las haciendas, cuando menos una vez al año, se creó el cargo de administrador general y sus titulares habían cumplido con su misión, lo que injustificaba cualquier arrendamiento. Informe del administrador José Ildefonso González del Castillo, febrero 21 de 1801. *Ibid.*, págs. 433-442.

²¹ Plan económico para el fomento de las haciendas que propone el administrador José Ildefonso González del Castillo. *Ibid.*, págs. 443-447.

La Visita General se extendería produciendo efectos institucionales positivos trascendentales: la formación de la Comandancia General de las Provincias Internas y la institución de las intendencias, cuyas semillas fueron sembradas por el visitador y sus frutos cosechados por el mismo Gálvez, pero ya como secretario de Indias. Ambas instituciones fueron precedidas y preparadas por la expedición septentrional del futuro marqués de Sonora, que fue concebida por su protagonista como el proyecto de expansión territorial más ambicioso de la nueva dinastía.

CUARTA PARTE

LA TRASCENDENCIA

El periplo septentrional se llevó a cabo en una atmósfera de gran desasosiego social en la Nueva España, motivada por la estatificación de la renta del tabaco, la decadencia de la minería y la expulsión de los jesuitas. El propio visitador general comentó que “restablecido y asegurado el sosiego de las provincias que hacen el centro del reino, fue indispensable extender la visita y las atenciones del gobierno a las más remotas de su continente, porque las de Sonora y Sinaloa había algunos años que se hallaban agitadas y casi destruidas de las bárbaras hostilidades de los feroces apaches y de los indios seris, pimas y sibupas...”; además de que varias potencias extranjeras las asediaban para tomar posesión de ellas.¹ Por otra parte, la Guerra de los Siete Años entre España e Inglaterra, había concluido en 1764 y puesto a la Nueva España como un futuro centro de controversias políticas y militares. Por estos motivos, tanto internos como externos, Carlos III ordenó la organización de un ejército regular en el virreinato y la reorganización de la línea de defensas septentrionales del virreinato, financiando ambas medidas con los recursos provenientes de la reforma hacendaria efectuada por Gálvez. Además, la expulsión de los jesuitas incentivó la necesidad de establecer una adecuada organización gubernamental en las provincias internas, por lo que la extensión de la Visita General hacia el norte del virreinato redituó en la asimilación completa de aquellos territorios en favor del Estado español, así como su especificación parcial y el establecimiento de la Caja Real en Álamos, para procesar la riqueza generada por la abundancia de metales preciosos.

Todas estas condiciones colaboraron a favor de un concepto más pleno del Estado español, como una entidad con el monopolio de la fuerza física dentro de un espacio territorial, según la célebre definición de Max Weber y que reza lo siguiente: “el Estado es aquella

¹ 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 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, ff. 115v-127v.

comunidad humana que guarda para sí, exitosamente, el monopolio legítimo de la fuerza física en un territorio". Coerción física y territorio, pues, son los elementos claves del Estado moderno, y ambos factores están representados en el concepto de la Comandancia General de la Provincias Internas, en la que toma cuerpo la idea de defensa interna y externa. También lo está en la noción del régimen intendencial, como una institución territorial y militar. No debemos olvidar que los intendentes eran agentes de provincia y de ejército.

CAPÍTULO X

LA ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL: EL RÉGIMEN DE INTENDENCIAS	223
1. La Expedición Septentrional: la Comandancia General de las Provincias Internas y la organización de un ejército permanente	223
2. El preámbulo: antecedentes del régimen de intendencias	231
3. El prospecto: plan de intendencias	234
4. La resistencia al cambio: polémica sobre las intendencias	237
5. Repercusión: efectos del régimen de intendencias	243

CAPÍTULO X

LA ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL: EL RÉGIMEN DE INTENDENCIAS

La Visita General se expandió hacia las provincias internas, haciendo su titular todo lo necesario para sufragarla sin mermar a la Real Hacienda y superando los obstáculos que le planteaba Cruillas. Como en otras misiones, Gálvez no se contuvo por cuanto a la ambición de su proyecto y, una vez nombrado Croix, con base en las rentas del Fondo Piadoso de Californias y las salinas de Mazatlán, la expedición dio comienzo desde San Blas.²

1. La expedición septentrional: la Comandancia General de las Provincias Internas y la organización de un ejército permanente

Requerido para extrañar a los jesuitas de Californias, Gálvez pasó a este territorio y estando allí estableció la Escuela Náutica de Loreto y fundó el primer gobierno político, que se encargó a Matías de Armona. Luego se trasladó a Sonora, donde formó un padrón demográfico y elaboró un inventario de temporalidades, además de establecer la mencionada Caja Real en Álamos en beneficio de la Real Hacienda, principalmente por medio de los estancos de naipes, tabaco, pólvora y salinas, así como los quintos de oro y plata.³

El saldo de la Visita General en las provincias septentrionales, significó a la vez la toma de consciencia plena de la necesidad de implantar un régimen adecuado en ellas. Este régimen, en todo

² Luis Navarro García, *Don José de Gálvez y la Comandancia General de las Provincias Internas del norte de la Nueva España*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos, 1964, págs. 131-157 y 162-177.

³ "Informe que dio el Exmo. señor marqués de Sonora cuando estuvo en Californias al Exmo. señor virrey de México, marqués de Croix, manifestando lo que son dichas Californias". Sin fecha. México, Archivo General de la Nación, *Boletín* vol. IV, núm. 6. Noviembre-diciembre, 1936. págs. 802-832. "Informe del virrey y del visitador general de Nueva España, sobre la importancia y utilidad de que ahora se establezca la Comandancia General que S. M. tiene aprobada para las provincias de Sonora y Sinaloa, California y Nueva Vizcaya", de junio 22 de 1771. México, Archivo General de la Nación, *Boletín* vol. XII, núm. 1, enero-marzo, 1941, págs. 73-82.

caso, había sido proyectado como un requerimiento imposterizable dentro del programa de reformas y Gálvez le configuró el perfil deseable: una comandancia general, más que un nuevo virreinato, como era la idea original.

El plan fue formulado por Gálvez, con la colaboración de Croix, el 23 de enero de 1768 y aprobado por real orden del 1º de agosto de 1769.⁴ Esta aprobación dio vida a una organización política y territorial que en su origen contenía a Californias, Sonora, Sinaloa y Nueva Vizcaya, y, además de la Casa de Moneda, contó con un obispado. Su propio autor evoca el espíritu de conquista español, ya apagado, y que explica la lejanía de estos territorios e impide la oportuna ayuda del virrey. La comandancia, según el plan, contribuiría al desarrollo de la región, a la expansión de la fe católica y al sometimiento de los indígenas. Debido al carácter indómito de estos indígenas, y a los peligros externos antes mencionados, se hizo necesario dar un carácter militar a la nueva organización territorial y dotar de poderes muy amplios a su titular. El diseño de la comandancia, además significó un sustancial ahorro de recursos en comparación con el proyecto anterior del virreinato, toda vez que la capital no estaría en Durango, sino en alguna población de Sonora, lo que acercaría a Californias, la más necesitada de atención. El plan, según lo hacen constar sus autores, no tenía más finalidad que "promover los intereses públicos del rey y del Estado".⁵

La capital podría ser Caborca, en tanto que en Durango residiría el intendente y la Casa de Moneda, en beneficio de la explotación de metales preciosos. El titular de la comandancia tendría independencia de la Audiencia de Guadalajara y, para una mejor administración territorial, contaría con la asistencia de tres intendentes situados en Californias, Sonora y Nueva Vizcaya. Sus sueldos serían sufragados durante los primeros dos años por los productos de quintos de la plata y el oro, y del buceo de perlas. Se nombraría a un gobernador como titular de la Real Hacienda dentro de la jurisdicción de la comandancia, en calidad de subdelegado del intendente de Nueva Vizcaya, y residiría en Durango.

La Comandancia General de las Provincias Internas fue constituida el 16 de mayo de 1776 y consistió en uno de los primeros éxitos del flamante secretario de Indias, José de Gálvez, quien sugirió como su primer titular a Teodoro de Croix, sobrino del antiguo virrey de la Nueva España y miembro de la orden teutónica. La nueva entidad fue integrada finalmente por Nueva Vizcaya, Sonora, Sinaloa y Californias, además de Coahuila, Tejas y Nuevo

⁴ José de Gálvez y marqués de Croix, "Plan para la erección de un gobierno y comandancia general que comprenda la península de Californias y las provincias de Sinaloa, Sonora y Nueva Vizcaya", de enero 23 de 1768. México, Biblioteca Nacional. Fondo Reservado, MS 441 (1378), ff. 26-31.

⁵ El plan fue sometido a principios de 1768 a la consideración de los arzobispos de México y Puebla, adhiriéndose completamente a él. *Ibid.*, f. 31.

México. El diseño político de la comandancia se basaba en una gran autonomía ante el virrey, pero contaba con su apoyo en caso de urgencia, además de mantenerle debidamente informado. El comandante general fungía como gobernador y como superintendente de la Real Hacienda y del Vicepatronato. La capital se situó en Arizpe, Sonora, y la planta de colaboradores del comandante estaba integrada por un asesor, un escribano y un secretario de cámara. Teodoro de Croix era persona de confianza de Gálvez, tal como lo muestra que, en la víspera de la expulsión de la Compañía de Jesús, era una de las tres personas que lo sabían. Teodoro de Croix, el virrey y el visitador ultimaron los detalles de la extracción. Una vez terminada su misión al frente de la comandancia, Croix regresó a Europa y luego fue promovido como virrey del Perú, donde tuvo un deficiente desempeño, contrastando con su exitosa labor como comandante general.

Los 45 años de vida de la comandancia general propiciaron la progresión material, demográfica y cultural de aquellos alejados territorios. La expedición septentrional había sido el cimiento de la nueva organización gubernativa-militar. La experiencia que aportó sirvió para concebirla como una unidad autónoma, con su propia casa de moneda para favorecer un tráfico comercial más nutrido, así como para la explotación de metales, la introducción de maquinaria y la fundación de una escuela náutica en Guaymas, puerto que además tendría una feria para promover las relaciones mercantiles de la región. La comandancia sería la implantación del gobierno en un territorio muy vasto aún indómito y una palanca para posteriores expansiones territoriales.⁶

Uno de los progresos dejado por la expedición septentrional de Gálvez, además de esta comandancia general, fue la primera experiencia continental de implantación del régimen de intendencias. De manera interina se estableció una intendencia en Sonora y Sinaloa, con el objeto de hacerse cargo de los quintos, tributos y alcabalas, además de los estancos de la pólvora y los naipes, y al frente fue nombrado Pedro Corbalán.⁷

⁶ Navarro García explica que "por el plan de la Comandancia General de las Provincias Internas se hace Gálvez heredero de una tradición orientada a dar cohesión, fomento, personalidad jurídica e impulso a las posesiones septentrionales del virreinato". *Ibid.* Por su parte, María del Carmen Velázquez comenta que "el principal arquitecto de la nueva jurisdicción fue el visitador José de Gálvez, quien ideó crear una comandancia general de provincias internas en tierras poco conocidas del norte e incluso el proyecto en el plan de reformas político-administrativas que emprendió para la modernización del gobierno de las posesiones americanas". *La frontera norte y la experiencia colonial*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1982, pág. 8.

⁷ El visitador general había pensado en Eusebio Ventura Beleña como posible titular de la intendencia, pero habiendo caído en desgracia ante su persona, lo sustituyó por Corbalán a pesar que Carlos III ya había aprobado su nombramiento. José de Gálvez, *op. cit.*, f. 128v.

Daba así comienzo un programa de largo alcance, orientado al establecimiento generalizado del nuevo régimen intencional en los dominios americanos de la Casa de Borbón.

Tanto la comandancia general, como el régimen intencional, tienen su origen, entre otras causas importantes, en la necesidad de vigorizar la defensa interior y exterior de los vastos territorios septentrionales, y participar en un esfuerzo general de organización militar del virreinato. Tal como lo adelantamos, la inquietud social no era privilegio de las provincias internas, debido a la amenaza de las tribus irredentas y el acecho de otras potencias europeas, porque el centro del virreinato había sido agitado por las convulsiones populares ya comentadas, pero ciertamente en ellas se aprecia mejor que en ningún otro lugar, el imperativo del establecimiento de una organización militar y territorial en gran escala, cuya extensión era mayor a varios países de Europa.

Tal como lo adelantó el duque de Albuquerque en su informe de 1703, una vez asumido al cargo virreinal, las preocupaciones geomilitares de la Nueva España eran las costas del seno mexicano, donde las fortalezas de San Juan de Ulúa y Campeche, y la Armada de Barlovento eran los mejores sistemas defensivos, pero eran incapaces de defenderla de un ataque de proporciones mayores; y también lo eran las Floridas, pues dicha armada no tenía la capacidad de respuesta para cualquier agresión naval importante.⁸ La situación de las milicias, base del poder militar continental del virreinato, no era mejor, principalmente por estar formadas por campesinos cuyo oficio estaba despegado de las habilidades propias de la guerra. Sólo los presidios septentrionales eran aún suficientes e incluso sus tropas estaban en disposición de someter a las tribus que se negaban a residir en reducciones. Sin embargo, este esquema defensivo era incompatible con el nuevo escenario surgido con la conclusión de la Guerra de los Siete Años, y las condiciones geopolíticas de la región obligaron a una sustancial transformación del concepto de la organización militar del virreinato. La exposición abreviada del duque de Albuquerque, coincidía plenamente con la larga y nutrida presentación del estado de la defensa del virreinato, que había preparado Francisco de Seijas y Lobera en 1702.⁹

La organización político-militar de las provincias internas, estuvo sustentada en excelente información proveniente de varias fuentes, principalmente la que emanaba de las visitas y las inspecciones de funcionarios virreinales comisionados al efecto. Algunas fueron viajes orientados a proveer de información general al virrey

⁸ Luis Navarro García. "La administración virreinal en México en 1703". Sevilla, *Revista de Indias* números 115-118, enero-diciembre, 1969. págs. 359-369.

⁹ Francisco de Seijas y Lobera, *Gobierno militar y político del reino imperial de la Nueva España*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986 (1702), Estudio, transcripción y notas de Emilio Pérez-Mallaía Bueno, págs. 341-454.

sobre el estado de las fronteras septentrionales, como la de Pedro de Rivera y Villalón, que de noviembre de 1724 a junio de 1728 visitó Nayarit, Nueva Vizcaya, Nuevo México, Sonora, Ostimuri y Sinaloa, Texas, y Coahuila y Nuevo León.¹⁰ Uno de sus encargos principales fue la supervisión de la cadena de presidios que protegían a la frontera y uno de los resultados más fructuosos consistió en la preciosa información geopolítica que produjo, para la planificación de su defensa. Desde el punto de vista geográfico-militar, Rivera y sus colaboradores confeccionaron mapas que hicieron claros los límites de los dominios españoles en aquellas distantes regiones y redactaron cuidadosos documentos que dieron cuenta de la situación de los presidios.¹¹

Una de las informaciones valiosas se tradujo en el significado exacto de *presidio*, representado por el lugar del establecimiento de tropas y cuyo número de combatientes iba de 10 a 100 soldados. Otra fue el estado de los presidios, donde los militares vivían con sus familias, las más de las veces de manera precaria, toda vez que sus obligaciones no eran exclusivamente las de las armas. Datos como éstos, fueron bien acogidos por el virrey Casafuerte, quien se hizo eco de las propuestas de Rivera e inició la reforma de la defensa fronteriza y, como corolario, se expidió el reglamento de presidios de 1729. Pero no sólo el virrey fue el único beneficiario de los trabajos de Rivera, principalmente su *Diario y derrotero*, su *Informe y proyecto*, y su *Reglamento* de 1729; también lo fueron funcionarios peninsulares y novohispanos, para definir las políticas de desarrollo y protección de la vasta frontera.

Otras inspecciones, además de comprender datos sobre los asuntos militares, enmarcaban la información dentro de problemas más generales, cuya identificación y esclarecimiento sirvió para nutrir el conocimiento sobre aquellas remotas regiones. En 1750, José Rafael Rodríguez Gallardo fue comisionado para inspeccionar las provincias de Sonora y Sinaloa.¹² Entre sus deberes, se comprendía un detallado examen de la situación que guardaban, buscando especialmente discernir sobre las causas de su decadencia, particularizando la averiguación del estado del comercio, población, moneda y gobierno. Uno de los aspectos que puntualizó, fue la situación de los cuatro presidios y las tropas en ellos estacionadas, que en cada uno estaba formada por 50 militares, además de oficiales y capitanes. Uno de los problemas detectados, fue que la ubicación

¹⁰ Pedro Rivera y Villalón, "Descripción de las Provincias Internas (1728)", en María del Carmen Velázquez (ed.), *La frontera norte y la experiencia colonial*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1982.

¹¹ María del Carmen Velázquez, *Tres estudios sobre las provincias internas de la Nueva España*, México, El Colegio de México, 1979.

¹² José Rafael Rodríguez Gallardo, "Informe sobre Sinaloa y Sonora (1750)", México, Archivo General de la Nación, 1975.

territorial que tenían no era la mejor para la defensa de estas provincias y, más particularmente, uno de ellos no tenía posición fija. Sin embargo, cada presidio estaba integrado por tropas regulares, que estaban asistidos por milicias civiles. Estas últimas carecían de las condiciones mínimas para la guerra y estaban integradas por personas que habitaban lugares muy distantes y que, en caso de combate, estaban tan alejadas entre sí, que sólo podían reunirse parcialmente. Desde el ángulo de la estrategia militar, la situación de los presidios no era la adecuada, ni la capacidad de las milicias civiles la mejor para la defensa de ambas provincias.

Uno de los factores que más pesaron en la militarización profesional del virreinato, fue la histórica circunstancia de que a partir de 1764 la Nueva España hizo frontera con las colonias inglesas, tan activas en la concluida contienda con la Pérfida Albión.¹³ A partir de este año, una futura guerra entre España e Inglaterra significaría la beligerancia directa entre sus respectivas colonias. El resultado de estas condiciones tan notoriamente distintas a las anteriores a la Guerra de los Siete Años, fue la comisión dada al general Juan de Villalba para organizar a un ejército profesional en el virreinato, tal y como existían en Europa. Las antiguas milicias campesinas fueron organizadas en milicias provinciales, pero el acento se puso en los nuevos regimientos llegados de España y otros más creados en el propio virreinato. Así, luego de los trabajos de Villalba, la Nueva España contó con un ejército permanente de infantería y de caballería, capaz de defenderse bajo las nuevas condiciones geopolíticas, principalmente las propias de la región fronteriza con las colonias inglesas.

Al año siguiente, el marqués de Rubí, uno de los miembros del equipo de Villalba, fue comisionado para inspeccionar la cadena de presidios septentrionales, los que, bajo las nuevas condiciones, ameritaban una reorganización sustancial. Rubí hizo un extenso recorrido desde Sonora hasta Tejas, que comprendió de agosto de 1765, a febrero de 1768. La anterior inspección de Rivera había comprendido seis presidios menos y reportó un estado de tranquilidad, que contrastó con la reseñada por Rubí años después. Cuando concluyó la misión septentrional de Rubí, se supo con certeza que las provincias internas mostraban una mayor ampliación territorial, sin que el sistema de presidios hubiese crecido de manera proporcional.

Los trabajos de Villalba y Rubí respondieron a los nuevos requerimientos del Estado español, en su principal dominio ultramarino. Hay que destacar que en el informe de Rubí se encuentra el origen

¹³ Luis Navarro García. *Don José de Gálvez y la Comandancia General de las Provincias Internas del norte de la Nueva España*. Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos. 1964. págs. 135-143.

del concepto de frontera, base de la noción del Estado moderno, pues concebía la unidad fronteriza como eje de la defensa septentrional y el proyecto de acción conjunta de las tropas estacionadas en la cadena de posiciones militares. Tan imperiosos fueron los deberes encomendados a estos militares, que una vez terminada su tarea, Rubí regresó a España donde presentó su dictamen, que fue aprobado por Carlos III a mediados de 1769.

La larga línea de bastiones sembrados entre Sonora y Texas, y que se extendían a Loreto, en Californias, y Bahía del Espíritu Santo en la Luisiana, estaba a cargo de sólo 1 161 soldados.¹⁴ Rubí tenía también la comisión de hacer derivar, de la reorganización de los presidios, algún ahorro para la Real Hacienda. Debido al número e inadecuada localización de los baluartes, los 24 presidios significaban una sangría injustificada al real haber, sin considerar los bastiones de Loreto, y en la colonia de nueva Santander. Más que un conjunto armónico y coordinado, los presidios formaban una masa de partes inconexas y sin concepto de totalidad, de modo que una ubicación más correcta mejoraría su condición defensiva y repercutiría en beneficio hacendario. Rubí propuso la reducción de la línea defensiva a 15 presidios y estimó como idóneo un número de cincuenta plazas de soldados para cada cual, con tres oficiales y un sargento, además de otros dos presidios en Nuevo México y Tejas, cuyos efectivos sumaban 80 plazas más.

La reorganización integral de la defensa de la frontera septentrional del virreinato comprendió, según proyecto del marqués, un total de 910 combatientes para los 17 presidios. La inspección de Rubí produjo el saldo positivo de un concepto unitario de la frontera, la reorganización geográfica y militar de los baluartes, una nueva reglamentación de los presidios, un gran acopio de información estratégica para la creación de la Comandancia General de la Provincias Internas y un sustancial beneficio a las arcas reales. El producto neto a favor de la Real Hacienda fue de \$79 928, que resultó de la reducción del presupuesto vigente, que era de \$453 503, y que se podría reducir a \$373 575, según estimación de Rubí. La reorganización militar de la frontera culminó con la integración de una cadena de baluartes debidamente configurada, quedando Sonora protegida con cuatro presidios, Nueva Vizcaya con seis, Nuevo México con dos, Coahuila con tres y Texas con dos.

La radical configuración de la defensa militar septentrional, requirió un nuevo orden jurídico que le diera arreglo formal. En

¹⁴ Marqués de Rubí, "Dictámenes que de orden del Exmo. Sor. marqués de Croix, virrey de este reino, expone el mariscal de campo marqués de Rubí en orden a la mejor situación de los presidios para la defensa y extensión de su frontera a la gentilidad en los confines al norte de este virreinato" (1768), en María del Carmen Velázquez (ed.), *La frontera norte y la experiencia colonial*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1982. págs. 29-82.

1772 fue expedida la reglamentación que derogó la antigua de 1730, ya obsoleta, dando un adecuado acomodo organizativo a las tropas, a su reclutamiento y salarios, así como al armamento, montura, vestuario, pólvora, revistas, inspección, deberes, y el cordón de presidios.¹⁵ Estos últimos fueron concebidos fundamentalmente como recintos militares, para la protección del septentrión novohispano de los ataques de las tribus indómitas y las acechanzas extranjeras, así como espacios de redención social de prisioneros y rendidos. Al mismo tiempo, fueron considerados como focos de pacificación fronteriza, alrededor de los cuales debería florecer el desarrollo de poblaciones y del comercio con países y pueblos vecinos. Por consiguiente, el comandante inspector y los capitanes de los presidios deberían dotar de tierras y elementos a los habitantes sobrantes —principalmente soldados jubilados o licenciados— para extender la colonización, y aviatuallarlos y armarlos para contribuir a las labores defensivas de la frontera. Ésta debía protegerse por las armas y la colonización novohispana.

La noción de dominio territorial mediante colonización, fue uno de los elementos esenciales de la organización de la Comandancia General de las Provincias Internas. Esta entidad geográfico-militar, y su espina dorsal de eslabones de presidios, fue diseñada no sólo para preservar los territorios tenidos, sino también para la expansión y fomento de nuevos espacios. Por consiguiente, se ordenó a su titular, Teodoro de Croix, que delegara sus deberes contenciosos en los gobernadores subalternos y, para las responsabilidades gubernativas y militares, se auxiliara de un secretario de cámara y gobierno. Así, contando con estas colaboraciones, es instruido para adelantar en la reducción de indígenas bárbaros, en centros de población y para establecer nuevos poblados para colonizadores. Gracias a los presidios, el comandante general pudo tener puntos de apoyo para cuidar y visitar a los nuevos baluartes establecidos en San Diego, Monterrey y San Francisco, en la Alta California, consolidando la expansión territorial hispánica en aquellos territorios. La comandancia había sido concebida de manera similar a las intendencias, tocando a ella los ramos de justicia, policía, hacienda y, naturalmente, guerra.

Para dar atención debida a la cadena militar, se creó el cargo de inspector general de presidios y se organizó a las tropas. En cada uno de ellos se estableció un destacamento de 43 efectivos, además de indígenas exploradores, conducidos por un capitán, un teniente, un alférez y un capellán. La nueva organización fue diseñada de conformidad con el dictamen de Rubí, pero la cadena defensiva se redujo a 15 presidios y, como se puede observar, a un número menor

¹⁵ Reglamento e instructivo para los presidios que se han de formar en la línea de frontera de la Nueva España, resuelto por el rey en cédula de 10 de septiembre de 1772, María del Carmen Velázquez (ed.), *op. cit.* págs. 93-127.

de efectivos a los propuestos por el marqués. El eje de la administración de los baluartes se confió en el inspector comandante de los presidios, un cargo concebido con un eminente sentido militar, pues se le ciñó a la conducción de las operaciones de combate y se le facultó para conceder treguas y suspensión de armas. Para hacer más patente la finalidad de su encargo, puramente militar, le fue prohibido asumir el oficio de gobernador y se le mandó cuidar escrupulosamente los presidios y sus tropas.

La frontera siguió siendo tema fundamental de la agenda del gobierno virreinal, como lo constata la Instrucción para la Comandancia General de las Provincias Internas, expedida por el virrey Bernardo de Gálvez en 1786, y la bipartición de la organización defensiva en dos comandancias generales para su mejor defensa. Por un lado, Californias, Sonora, Nuevo México y Nueva Vizcaya, fueron agrupadas bajo la autoridad del comandante general, Jacobo Ugarte y Loyola, con la denominación de Provincias Internas del Poniente; la segunda agrupación, las Provincias Internas del Oriente, que comprendía a Coahuila, Texas y Nuevo Reino de León, fueron supeditadas al comandante general Juan de Ugalde.

Los duros trabajos que fortalecieron militar, geográfica, política y administrativamente a las provincias internas, dieron por fruto su perpetuación hasta el final del virreinato. Los grandes esfuerzos para su preservación, cuyo punto crítico era la colindancia de las entonces colonias de la Nueva España y la Nueva Inglaterra, no tendría su etapa de término bajo los gobiernos virreinales; fue hasta los regímenes mexicanos cuando el *statu quo* fronterizo llegó a su momento de culminación, y la refriega esperada entre colonos de España e Inglaterra, se difirió para dar cauce al combate entre mexicanos y angloamericanos, con el resultado conocido: los antiguos presidios delineados por Rubí siguieron teniendo utilidad, ahora fueron usados para delimitar las nuevas fronteras entre dos Estados independientes, a partir de 1848. México había sido despojado de más de la mitad de su territorio, ganado tras arduas y perseverantes faenas de colonización, evangelización y defensa. Una obra de más de 100 años, heredada al México independiente, fue sustraída por los Estados Unidos por medio de una guerra de unos cuantos meses. Cuán conscientes y visionarios fueron los gobernantes españoles e hispanoamericanos al proteger la frontera septentrional, el tiempo que estuvo a su cuidado.

2. El preámbulo: antecedentes del régimen de intendencias

La intendencia es una institución gubernamental creada originalmente en Francia, en el siglo XIII. Su utilidad fue capitalizada por Richelieu y Mazarino, y sirvió a Colbert para realizar sus refor-

mas. En la época de Luis XVI, Francia estaba administrada territorialmente por 34 intendentes, cuyas competencias eran la justicia, la policía y las finanzas. Su introducción en España, debida a Felipe V, nieto del Rey Sol, obedeció a la necesidad de mejorar la supervisión de las provincias y al efecto Luis XVI envió a Orry para asistirlo en la implantación del nuevo régimen.¹⁶ Antes, en España 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 1687.¹⁷

Como mera dignidad, en 1711 fue nombrado el primer intendente, pero efectivamente la organización generalizada del nuevo sistema se realizó en 1718. En un principio los intendentes tuvieron un carácter militar, de manera similar a los capitanes generales, antiguas autoridades provinciales de España. Sus facultades se restringían al suministro de armamento, municiones y provisiones al ejército, y al manejo de la contabilidad. El éxito en estas gestiones propiciaron, por ordenanza de julio de 1718, su conversión de oficiales funcionales, a servidores públicos territoriales como cabezas de las provincias. Se les confió la supervisión administrativa de la provincia, con atribuciones sobre justicia, guerra, policía y hacienda, es decir, sus atribuciones se extendían a un ramo más que los del intendente francés: las finanzas. En esta época sus actividades eran muy indiferenciadas, pues estaban a cargo de la supervisión general administrativa y económica de la provincia, y del mantenimiento del orden público, lo mismo que de la vigilancia de los funcionarios de la misma, del fomento de la riqueza y de la división de las propiedades del clero y la nobleza. El intendente fungía también como agente de fomento de la economía, pues levantaba información sobre el potencial agrícola, forestal y natural de la región, era representante de la Real Hacienda y conservaba su antigua función de aprovisionador del ejército.

La organización del nuevo régimen quedó inconclusa: la antigua burocracia logró derogar en 1721 la Ordenanza de Intendentes vigente, que fue revivida por Fernando VI en 1749. A partir de entonces se le confiaron más responsabilidades, como los poderes judiciales de los antiguos capitanes generales, y comenzó a tomar cuerpo la idea de que el nuevo sistema se pudiera extender a los virreinos indios, tal como lo había propuesto Campillo y Cosío, y cuyos primeros sondeos lo había hecho Felipe V desde 1746.

¹⁶ John Lynch, *La administración colonial española, 1782-1810: el sistema de intendencias en el Virreinato del Río de la Plata*. Buenos Aires, 1962, cap. III.

¹⁷ Luis Navarro García, *Intendencias en Indias*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos, 1959, págs. 7-8.

En España la instauración del nuevo régimen se acomodó a las circunstancias, especialmente las que privaban en la vida local, de modo que junto a los intendentes sobrevivieron los corregidores, que sólo se le subordinaron en lo hacendario, toda vez que el Real Patronato quedó fuera de sus competencias. En los dominios americanos la administración territorial estaba en manos de los correjimientos y las alcaldías mayores. Las sugerencias de Campillo comenzaron a encarnar en 1763-1767, cuando Esquilache ensayó la implantación de intendencias en Luisiana y Cuba con meras atribuciones hacendarias, seguida por el plan de intendencias formado por Gálvez y Croix en 1768. Aunque muy pocos colaboradores de Carlos III dudaban de la necesidad de las intendencias para aliviar los problemas gubernamentales indianos, el plan tardó 8 años en ser puesto en acción debido a deliberaciones, dilaciones e interrupciones y a pesar que el plan de intendencias había sido aprobado por el Consejo de Indias con dos votos en contra. La implantación del nuevo régimen arrancó y se generalizó en 1776-1787, acompañado por el establecimiento de la Comandancia General de las Provincias Internas, la liberalización del comercio y la creación de nuevos virreinos. Además, fueron reformadas las Audiencias y puestas en marcha otras visitas. El saldo de los cambios redituó en 46 intendencias instituidas por Gálvez. Finalmente, de 1787 a 1804 se estancó el proceso de implantación, y en 1804-1821 tiene su último avance.¹⁸

Aunque en Madrid existía consenso sobre la urgencia del nuevo sistema de gobierno para las Indias, los dos virreyes americanos habían respondido a Felipe V sobre la inviabilidad del régimen intencional, especialmente el primer Revillagigedo, que lo consideraba incluso nocivo para la Nueva España. Esto no desanimó a la Corona y en 1756 constituyó una intendencia de marina en Cuba, a la que también se le encargó la dirección de la Real Fábrica de Navíos. Gálvez meditó sobre un proyecto similar para Veracruz, que luego desechó, pero la experiencia isleña sirvió de base para la creación en 1764 de las mencionadas intendencias de tierra en Luisiana y Cuba, y cuyo único objeto era dar apoyo económico a las fuerzas armadas.

Estas experiencias viabilizaron la ampliación del régimen intencional en Caracas, Perú, Chile, Filipinas, Puerto Rico y Guatemala, pero no todavía en la Nueva España, a pesar del experimento intencional de Sonora y Sinaloa ya mencionado. Sin embargo, extendiendo la vigencia de la Ordenanza de Intendentes de Buenos

¹⁸ *Ibid.*, págs. 1-6. El primer intendente nombrado en las Indias fue Miguel de Altarriba, comisionado en La Habana en 1764. Alain Veillard-Baron. "L'intendant américain et l'intendant français". *Revista de Indias*, Sevilla, núms. 43-44. enero-junio, 1951, págs. 237-250.

Aires, en 1785 se crearon las intendencias de Nueva Vizcaya, con sede en Durango, y Puebla, y en 1786 la de Valladolid. Finalmente el sistema se implantó cabalmente, en la Nueva España a partir de 1786 y con su propia ordenanza.¹⁹

La implantación de las intendencias en la Nueva España sufrió una gran dilación debido, en parte, a la obstinada oposición de Bucareli, el nuevo virrey, quien comenzó su mandato desacreditando la labor de Corbalán en Sonora. La intriga de Bucareli fue estéril, la intendencia sobrevivió y sirvió de base a la Comandancia General de las Provincias Internas, pero fue más exitosa contra el proyecto general. Bucareli gobernó durante siete años a la Nueva España y, por igual tiempo, el nuevo régimen esperó mejores momentos, que llegaron una vez que el virrey murió. Gálvez aprovechó la ocasión para sustraer al nuevo virrey, Martín Mayorga, la Superintendencia de la Real Hacienda y cederla a uno de sus antiguos colaboradores, Antonio de Cosío. Mayorga renunció y fue sustituido por Matías de Gálvez, tío del secretario de Indias, quien reasumió la superintendencia y Cosío fue debidamente jubilado. El nuevo virrey también falleció y siguió una etapa de inestabilidad y confusión, que obró en contra de la constitución del nuevo sistema. En 1786 gobernaba a la Nueva España Bernardo de Gálvez, sobrino del antiguo visitador general, cuando se expidió la ordenanza de intendentes de este virreinato, y al poco tiempo dejó de existir. Sin embargo, el régimen había sido implantado. José de Gálvez, su autor, falleció al año siguiente en la cima de su poder y prestigio.²⁰

3. El prospecto: plan de intendencias

Gálvez y Croix escribieron lo siguiente: “es bien notorio a todos en Europa, que a la muerte del Sr. don Carlos II quedó la gran monarquía española poco menos que cadavérica que su difunto dueño”. Ambos, autores de los grandes cambios suscitados durante la Visita General, pensaban de tal modo cuando elaboraron el plan de intendencias y evocaron las reformas territoriales en la península ibérica ejecutadas por Felipe V y cuyo objeto fue encomendar

¹⁹ La Ordenanza de Intendentes de Buenos Aires fue el primer logro de Gálvez al frente de la cartera de Indias, para generalizar el nuevo régimen. Fue expedida el 28 de enero de 1782 y sirvió de modelo a las posteriores de Venezuela (1783), Perú y Filipinas (1784), Chile (1786-1787) y Nueva España (1786). La ordenanza de 1803 fue la culminación de todas las experiencias anteriores. Gisela Morazzini de Pérez Enciso, *Las ordenanzas de intendentes de Indias*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1972.

²⁰ Navarro García comenta lo siguiente: “y sin embargo, ya abandonada, ya atacada, ya desfigurada, la auténtica creación de Gálvez permanecerá, en esencia, inmovida hasta el último momento”. *Ibid.*, pág. 6.

a los intendentes el gobierno civil y económico del reino, para desterrar lo que llamaban su "ruinosa constitución".²¹

En la Nueva España persistía la antigua constitución; era defendida por quienes estaban interesados por la anarquía y se oponían al cambio. La decadencia del virreinato era evidente, y su futuro previsible la ruina. Una medida urgente era la implantación de las intendencias. Éstas fueron el resultado de motivaciones tanto económicas, como de índole social y humanitaria, como ocurrió en el Perú, donde el propio virrey Guirior había denunciado a los corregidores por ambiciosos y corruptos. La administración territorial novohispana había estado a cargo de los alcaldes mayores, que de tal modo debían, formalmente, colaborar con el virrey. Empero, la situación era otra, estos personajes heredados por la antigua dinastía entorpecían su labor y ocupaban mucho del tiempo útil de las Audiencias por los pleitos que producían, tras las demandas de los pueblos y los particulares. Como en el Perú, las quejas recogidas por el visitador y el virrey se referían a la tiranía y la explotación a que sometían a la población durante los 5 años que duraba su cargo. También, junto con ellos, medraban los corregidores cuyos ingresos se calculaban en \$600 000 anuales.

Los alcaldes mayores tenían a su cargo el tributo de las comunidades indígenas, que era substraído en su provecho y en perjuicio de la Real Hacienda, y como carecían de salario, convertían su cobro en un negocio privado, al cual concurrían sus tenientes. Gálvez y Croix calculaban que esta sustracción era cuando menos 50% del total, pues de allí cobraban sus derechos y sufragaban los gastos de administración, toda vez que practicaban la usura.²² Otra fuente de su tiranía era el repartimiento de indígenas, que forzado y extendido acrecentaba sus ganancias. Una vez suprimidos estos nocivos personajes, la administración de los pueblos se confiaría en alcaldes ordinarios a quienes se les mandaría la implantación del "orden, la sujeción y la civilidad", a decir de los autores del plan.

Entre el virrey y la población no habían órganos intermedios de gobierno que, por un lado, aliviaran su penosa situación, y por el otro informaran con oportunidad y suficiencia a quien encabezaba al gobierno virreinal. La intendencia sería esta organización intermedia, su proyecto se basaba en la constitución de 11 intendencias, de las cuales una sería Intendencia General y de Ejército, y residiría en México. Las restantes eran las de Puebla, Oaxaca, Mérida o Campeche, Valladolid, Guanajuato, San Luis Potosí,

²¹ José de Gálvez y marqués de Croix, "Informe y plan de intendencias para el reino de la Nueva España", del 15 de enero de 1768. México, Biblioteca Nacional. MS 441 (1378), ff. 1323.

²² Gálvez y Croix ejemplifican con el alcalde mayor de Nexapa, que hacía rendir el tributo por \$500.00 anuales a favor de la Corona, pero conservando para sí \$15 000.

Guadalajara, Durango, Sonora y Californias. Posteriormente se añadió la intendencia de Veracruz, que estaría integrada por 12 circunscripciones subalternas, y cuya necesaria creación obedecería a su estratégica situación, los cuantiosos ingresos que producía y su estrecha relación con las islas de Barlovento.

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 su administración de justicia y el cobro de tributos, y en esto último colaboró el superintendente de la Casa de Moneda de México. Se consideró a las alcaldías mayores existentes y a las repúblicas de indios, y se tomó en cuenta al número de jurisdicciones subalternas. Finalmente, otro factor de elección fue la distribución demográfica cuya radicación territorial obedecía a la calidad del suelo y al acceso de minas o minerales.²³ La opción de uniformar su magnitud territorial hubiera producido gastos injustificados a la Real Hacienda y un aumento innecesario de empleos.

Las intendencias estarían sujetas al virrey y contarían con un presupuesto anual de \$80 000. Esta erogación, sin embargo, sería cubierta con la parte de los tributos que se estaban pagando a los alcaldes mayores. Además, como agentes del fomento económico del virreinato, los intendentes producirían más rentas en beneficio de la Real Hacienda, especialmente en el ramo de alcabalas, cuyos productos se calculaban en \$80 000 anuales. El sistema intendenencial se complementaba con los subdelegados, dependientes de los intendentes, que residirían en las poblaciones mayores y cuyos sueldos provendrían de las mismas fuentes financieras.

Las competencias de los intendentes serían las causas de justicia, hacienda, policía y guerra, pero no podrían fomentar el desarrollo fabril del virreinato, pues estaba prohibida la instalación de fábricas. Ya que se encontraban monopolizados el tabaco, la pólvora y los naipes, estos ramos se asimilarían a sus deberes hacendarios. Para el mejor desempeño de sus deberes, los intendentes debían realizar una visita anual del territorio a su cuidado, tomando como base las estaciones del año.

²³ José de Gálvez y el marqués de Croix consideraban que "estos y otros motivos han contribuido a la irregular situación de los pueblos, a la poca o ninguna proporción en las distancias que tienen entre sí, para precisar y preferir con desigualdad los términos de las nuevas intendencias". "Informe sobre intendencias", del 26 de octubre de 1770. México, Biblioteca Nacional. MS 441 (1378), ff. 36-39.

4. La resistencia al cambio: polémica sobre las intendencias

Antes de retornar a España, Gálvez encomendó a Bucareli apoyar la implantación de las intendencias, pero el virrey estaba muy lejos de conciliarse con el proyecto y se convirtió en su más fuerte obstructor. Bucareli envió a la corte un dictamen que sirvió de materia prima a los enemigos de las intendencias y provocó dudas, reservas y dilaciones entre sus amigos, y que tuvo como sustento otro dictamen, elaborado por el conde de Tepa, hecho a su solicitud. El *affaire* intencional contrapuso al virrey y Gálvez, y arrastró al conde de Tepa hacia la animadversión del marqués de Sonora, hasta que como secretario de Indias salió triunfante del debate cuando el expediente sobre el régimen de intendencias había pasado a su despacho.²⁴

En el virreinato del Perú la situación no era mejor, el propio Guirior había dejado el mando por sus confrontaciones con Antonio de Areche, visitador general enviado por Gálvez, y fue sustituido por Teodoro de Croix, también su protegido. Por su parte, Areche fue reemplazado por Jorge Escobedo, a quien el marqués de Sonora le había confiado la Superintendencia de la Real Hacienda, cuestión no aceptada por el virrey. Gálvez murió en 1787 y pronto una ola de reacción contra las intendencias, favorecida por el acceso de Antonio Valdés a la cartera de Indias, repercutió en la supresión de la superintendencia y frenó la difusión del sistema de intendencias. Escobedo regresó a España y Teodoro de Croix solicitó a Valdés la extinción de las intendencias y la restauración de los corregimientos, alegando su fracaso como agencias de fomento económico, por su papel de sustracción de la autoridad del virrey, por sus fallas en la impartición de la justicia y por su deficiencia en la administración hacendaria.

El nuevo secretario de Indias confió el asunto al Consejo Indiano, al que remitió la solicitud de Croix, junto con varios dictámenes sobre las intendencias. La discusión se polarizó entre las posiciones encontradas de los titulares de los dos grandes virreinos, Croix del Perú, y Revillagigedo de la Nueva España. Escobedo se desempeñaba como ministro del consejo y lo convenció de que la sugerencia de Croix significaba regresar a la antigua constitución, con todos sus abusos. Finalmente, cuando comenzaba el nuevo siglo, el consejo se inclinó por el dictamen de Revillagigedo al que alabó por su comprensión, conocimiento e imparcialidad. Para Croix dejó la opinión de un documento lleno de vulgaridad, ignorancia y carente de ideas. El triunfo de Revillagigedo y Escobedo

²⁴ Navarro García ha explicado con mucha verdad que "no era Bucareli, sin embargo, la persona más indicada para favorecer la idea de Gálvez... se mostró abiertamente excéptico respecto a los proyectos de aquél". *Intendencias en Indias*, pág. 29.

redituó cuando, en la nueva Ordenanza de Intendentes de 1803, muchas de sus ideas lo enriquecieron.²⁵

Puede señalarse como momento de arranque de esta larga disputa al mes de abril de 1772, cuando Arriaga solicitó a Bucareli su opinión sobre el nuevo régimen y particularmente sobre el plan de Gálvez y Croix. Tal como lo señala en el título de su exposición, Bucareli pensaba que el régimen intencional significaba una mudanza de gobierno, y así era en efecto. Creía que la población del virreinato no estaba preparada para un cambio de gobierno, que provocaría gran confusión y dañaría a la Real Hacienda. Los males de la administración virreinal no se localizaban en la índole de su organización, sino en la mala calidad de los empleados, propensos al beneficio y enriquecimiento personal, de modo que el remedio era la corrección de estos malos hábitos. Otro mal que podía ser suprimido es la falta de aplicación de las leyes.²⁶ Observaba un adecuado funcionamiento de varias de las dependencias de la administración virreinal, en las cuales los oficiales se desempeñaban con eficiencia; éstas eran la Contaduría de Tributos y Alcabalas, la Superintendencia de Azogues, la Casa de Moneda, la Administración de la Media Anata y la Dirección General del Papel Sellado. Todas ellas estaban sujetas a controles muy estrictos que hacían innecesaria la presencia de los intendentes. Todos los asientos se habían efectuado con base en almonedas y funcionaban con normalidad, y el estado de la Real Hacienda era tan bonancible bajo lo que llamaba la "actual constitución", que cualquier legislación que supliera a la Recopilación de Indias traería confusiones.

La fuente documental en que se fundó Bucareli fue el dictamen del conde de Tepa, un hombre de amplia cultura que hizo gala de sabiduría de historia política universal, especialmente de las instituciones precedentes a las intendencias, de Roma a Felipe V, pasando por los *missi dominici* de la época de Carlomagno. Tepa polemiza contra la presunción del Plan de Intendencias en el sentido de que el virrey sólo estaba asistido por los alcaldes mayores, pues juzgaba que se omitieron a los oficiales de las Cajas Reales, los contadores de Tributos y Alcabalas, y demás empleados de la Casa de Moneda, de la Real Aduana, de los Reales Azogues, de la Renta del Tabaco, de la Fábrica de Pólvora, de la Dirección de la Media Anata,

²⁵ John Fisher, *Gobierno y sociedad en el Perú colonial: el régimen de las intendencias, 1784-1814*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 1981, págs. 69-89.

²⁶ Frey Antonio María de Bucareli, "Dictamen del virrey sobre el proyecto de establecer intendencias en la Nueva España, o sea adoptar nueva forma de gobierno", del 27 de marzo de 1774. México, Biblioteca Nacional. MS 441 (1378). ff. 42-51. También ha sido publicado en el *Boletín* del Archivo General de la Nación, México, t. 1, págs. 186-204. La posición de Bucareli, Flores y Revillagigedo, ante el establecimiento de las intendencias, ha sido estudiado por Alain Veillard-Baron en su artículo "L'établissement des intendants aux Indes par Charles III", en *Revista de Indias*, Sevilla, núm. 49, julio-septiembre, 1952. págs. 521-546, véase especialmente las págs. 535-543.

del Ramo de Naipes y de Gallos.²⁷ Tapa juzgaba que las causas de justicia, policía y hacienda no podían ser desempeñadas por un solo hombre, pues en la última habían 52 oficiales en actividad, pero no explicó que el intendente no los sustituiría, sino que los coordinaría. Como Bucareli, subrayaba el estado bonancible de la Real Hacienda —cuyos productos nunca fueron más generosos—, pero omite que su estado fue obra del cambio provocado por la Visita General.

Sin embargo, el virrey no dijo que varias de estas instituciones habían sido reorganizadas por Gálvez durante la Visita General y que, precisamente por su mudanza, ahora trabajaban con eficiencia. En el fondo, no observaba que el adecuado desempeño de la administración virreinal obedecía a la reforma borbónica, y era consciente de que la implantación del nuevo régimen intencional significaba una pérdida del poder virreinal. Finalmente, el cargo virreinal era una reliquia del antiguo régimen y defendía su vida, tal como se pudo constatar en la actitud de Teodoro de Croix cuando fue comandante general de las Provincias Internas y cuando fungió como cabeza del virreinato en el Perú. Tapa tampoco dijo que Gálvez y Croix sólo se refirieron a los servidores públicos que administraban a las poblaciones, es decir, los alcaldes mayores y los corregidores. Obviamente sabían que el resto de las instituciones administrativas dependían del virrey y que, gracias a Croix, la Secretaría del Virreinato se había organizado para facilitar su coordinación.

Argumentos como los de Bucareli y Tapa entorpecieron el proceso de formación del sistema de intendencias, pero no lo impidieron. Gálvez logró su propósito y, para 1786, el nuevo gobierno territorial se inauguraba en la Nueva España. Sin embargo, la polémica no cesó y la Ordenanza de Intendentes misma fue sujeta a críticas provenientes de los poderes tradicionales. Su mejor representante fue Hipólito Villarroel, hombre de amplios conocimientos que incluían a la policía, y que pensaba que la Ordenanza de Intendentes comprendía tantos ramos que era inaplicable. En contraste con Bucareli y Tapa, razonaba que en su tiempo la riqueza de la Real Hacienda contrastaba con las penurias que tenía antes de ser transformada, aunque distinguía las rentas nobles, como las alcabalas, y las que no lo eran, como el pulque. También consideraba que sus empleados eran excesivos en número y carentes de aptitudes algunos de ellos. Pero insistía, e invocaba a Bucareli, alegando que el estado de la Real Hacienda era inmejorable.²⁸

²⁷ Conde de Tapa, "Discurso contra el Plan de intendencias", del 1º de julio de 1773. México, Biblioteca Nacional. MS 448 (1385). ff. 1-108.

²⁸ Villarroel era abogado de profesión y fue alcalde mayor de distrito. Preparó su obra *Enfermedades políticas que padece la capital de esta Nueva España*, entre 1786 y 1787, pero permaneció inédita hasta el siglo pasado en que la publicó parcialmente Carlos María Bustamante. En 1937 Genaro Estrada hizo una nueva edición y en 1979 Miguel Ángel Porrúa preparó la más reciente.

Tepa se inclinaba por la supervivencia de los alcaldes mayores y dudaba de la eficiencia de los subdelegados, cuyo carácter asalariado pesaría sobre el erario, y creía en la imposibilidad de la implantación de la policía porque los pueblos estaban dispersos y no tenían casas ni calles, sin comprender que los intendentes tendrían como función precisamente construir los caminos y trazar las calles de las poblaciones. Defendía el carácter patrimonial de los alcaldes y su función respecto al repartimiento, y consideraba que sus prácticas de comercio podían ayudar a la prosperidad económica y su progresión civilizatoria del virreinato. Villarroel mostraba similar propensión por los alcaldes mayores, quienes fueron reemplazados por los subdelegados de los intendentes y cuya misión de constructores de caminos, puentes y calzadas, juzgaba imposible. No cree que estos últimos puedan, como funcionarios únicos, encargarse al mismo tiempo de la agricultura, la ganadería y el comercio, cuando los extintos repartimientos favorecieron el progreso de estos ramos de la economía virreinal. Sugirió la conveniencia de restituir la Real Hacienda al virrey, restaurar las alcaldías mayores, pero ahora entregadas a "sujetos literados", darles el crédito que merecían ante las autoridades virreinales e incluirlos en la Ordenanza de Intendentes, así como dividir a las que tuvieran gran extensión. Finalmente, recuperar a los repartimientos y darles más vigor, para beneficiar a los indígenas y a los propios alcaldes.

El aspecto más negativo del nuevo gobierno intendencial era, según Villarroel, que rebajaba el estatuto del virrey a un mero gobernador con dignidad disminuida, principalmente por la pérdida de la Superintendencia de la Real Hacienda, lo que redujo su papel a simple alcalde. Después de un gobierno sabio por 266 años, los virreyes han pasado "al estado de meros mendigos". Pensaba, sin embargo, que la Ordenanza de Intendentes era aplicable si se ajustaba a varias recomendaciones, tales como el cuidar de la instrucción cristiana de los indígenas, radicándolos en poblaciones estables, evitar que se mezclaran con las castas y limitar su embriaguez, así como hacer que las tierras dedicadas al cultivo del maguey volvieran a ocuparse en la producción de cereales. Se debía acercar la distancia de los curatos, disciplinar a los servidores públicos y establecer pueblos con un mínimo de 200 familias. Asimismo, consideraba conveniente derogar las leyes que impedían la convivencia de los españoles y las castas, y retirar de las calles a los ociosos reclutándolos para la marina y el ejército.²⁹

Esta contramarea de ánimo conservador, tenía la oposición de los defensores del régimen intendencial. Destacó en sus filas Eusebio

²⁹ Villarroel consignaba que muchos errores se hubieran evitado en la Nueva España, si no se hubiera tratado únicamente de "sacarle al reino la plata y el oro que han producido sus minerales, sin reparar que la más permanente riqueza es ocupar útilmente a los hombres..." *Ibid.*, pág. 490.

Ventura Beleña, antiguo colaborador de Gálvez durante la Visita General, que en respuesta a una excitativa del virrey sobre el problema de las intendencias, preparó una interesante memoria sobre el asunto. El punto de discusión era que la Real Hacienda había prosperado sin el concurso de las intendencias, establecidas dos años atrás, cuando su progresión fue el resultado de las reformas introducidas a partir de 1765, y cuya positiva repercusión se podía observar en la minería, la industria, el comercio, la acuñación de moneda, las alcabalas, los correos y los diezmos.³⁰

En España, la expansión de la Real Hacienda entre 1722 y 1759 obedeció a la puesta en marcha de las intendencias, en tanto que en la Nueva España de 1765 a 1777 se debió a la supresión de los arriendos de las rentas y al establecimiento de las intendencias. Estrictamente, Ventura Beleña considera que la Visita General consistió en el desarrollo de una "intendencia general" que hizo posible el incremento de rentas tales como las de alcabalas, tabaco, pólvora, naipes, y en general la bonanza de la Real Hacienda obedeció a la reorganización de las rentas a partir de dicha visita, más que a su forma de operación anterior.

Un mérito más de Gálvez en la Secretaría de Indias, fue la creación en la Nueva España de la Fiscalía que encomendó a las hábiles manos de Ramón Posada, y cuya organización se había efectuado con separación de la Real Hacienda. Creía que el régimen de intendencias debía ser fortalecido y que al mismo tiempo se reorganizaran algunos aspectos de la administración del virreinato, como el que la Superintendencia de la Real Hacienda fuese reasumida por el virrey para fortificar su papel de cabeza del gobierno, tal como lo habían demandado los detractores del nuevo sistema. Asimismo se debería dividir la Junta Superior de Hacienda en dos cuerpos, uno dedicado a lo contencioso, y otro a lo económico-administrativo, tal como se realizó efectivamente en la Ordenanza de Intendentes de 1803. Finalmente, consideraba la conveniencia de fusionar las rentas de tabaco, pólvora y naipes, pero conservando separadamente sus contadurías.

La defensa mejor argumentada y que tuvo mayor repercusión, fue preparada por un virrey, es decir, por quien ocupaba un cargo al que ciertamente la intendencia había restado parte de sus ancestrales potestades. Hay que subrayar que, sin embargo, no se trataba de cualquier virrey, sino del más eminente de los que rigieron al virreinato de la Nueva España. En su opinión, el intendente no buscaba el enriquecimiento, como ocurría con el alcalde mayor, sino el honor y el decoro que provee el ejercicio de un cargo

³⁰ Eusebio Ventura Beleña, "Informe sobre varios puntos de la hacienda, agricultura y minería de la Nueva España", del 22 de febrero de 1788, en Rees Jones, *Introducción a la Real Ordenanza de Intendentes*. México, UNAM, 1984, págs. XXXI-LII.

público y el desempeño de una carrera administrativa.³¹ El nuevo funcionario debía ser una persona calificada e ilustrada, pues la carrera pública estimularía su mejor rendimiento y contribuiría a garantizar su honorabilidad, integridad, prudencia, actividad, desinterés y eficacia. Y, contra la tradicional visión senil de la experiencia como igual a eficiencia, se inclinaba más porque los intendentes fueran personas que disfrutaran de juventud para soportar las fatigas de un cargo que requería viajes continuos y prolongados.

Aunque Revillagigedo era virrey, no temía como Bucareli a los intendentes e, incluso, observaba en ambos cargos la similitud por cuanto que eran órganos de ejecución, pues “no es lo mismo disponer que ejecutar, pues lo primero supone posibilidades, y lo segundo suele descubrir obstáculos insuperables”. Tocaba a la intendencia enfrentar los obstáculos, algunos naturales, otros artificiales. Quienes estaban a favor eran hombres sensatos, imparciales y amantes de la felicidad pública, quienes estaban en contra eran hombres vanidosos que actuaban en su provecho. Por consiguiente, la falta de arraigo de las intendencias no obedeció a fallas de diseño o a enfermedades congénitas, sino a la oposición abierta de aquellos cuyos intereses eran afectados por la nueva institución de gobierno, y que hicieron que varios artículos de la Ordenanza de Intendentes fueran letra muerta cuando no se acomodó a sus intereses o, estándolos, los interpretaban en su provecho. Entre los enemigos de las intendencias estaban aquellos que antes se opusieron a la creación de la Casa de Moneda, a la asunción de las alcabalas y la organización del ejército virreinal, y que obstaculizaron la Visita General del futuro marqués de Sonora. Eran los amantes del retroceso, quienes retardaron la liberalización del comercio y auguraron, fallidamente, la postración económica del virreinato.

La Ordenanza de Intendentes trazaba un régimen sencillo, vigilante y justo, avalado por la exitosa experiencia de su implantación en España y otros territorios de las Indias, y con la consecuente supresión de sus aspectos defectuosos. La Recopilación de Indias había sido un código legal útil en el antiguo régimen, pero ya no lo era, y la utilidad ahora la ofrecía la Ordenanza de Intendentes.

Como Ventura Beleña, observaba en la labor de Gálvez en la Nueva España el punto de arranque de su progresión económica: “la Visita General fue la precursora y el eficaz agente del grande

³¹ Revillagigedo comentó sobre el cargo de intendente, que “nunca dejaré de hacer su apología porque veo en él admirablemente combinados los verdaderos intereses de la cosa pública y el real servicio”. “Dictamen sobre las intendencias”, del 5 de mayo de 1791. Archivo General de la Nación. Correspondencia de los Virreyes (segunda serie), t. 23, ff. 54-232. Reproducido recientemente por Ricardo Rees Jones, en *El despotismo ilustrado y los intendentes en la Nueva España*, México, UNAM, 1979. págs. 293-390.

incremento que han tenido las rentas reales, la que acabó de descubrir los vicios y defectos del gobierno civil, político y económico y la que ilustró los medios de recurrir a todo para que se recopilasen en la nueva Ordenanza de Intendentes". Ella terminó lo inconcluso y avanzó en lo que estaba estancado, y puso las bases para el nuevo gobierno, de modo que "el golpe más funesto para la Nueva España sería la extinción de sus nacientes intendencias, que deben sostenerse a su posible perfecto arreglo, adicionando aquella disposición y vigilando sobre su exactísimo cumplimiento".³²

Gálvez y Croix habían diseñado a la intendencia con dos cometidos preferentes: uno era el potenciar el incremento directo de las rentas de la Real Hacienda, logrando mayor integridad y coordinación de su gestión, por medio de un funcionario adecuado que les brindara armonía y capacidad de cooperación; el otro era su función de fomento del desarrollo económico, particularmente del comercio, la agricultura y la minería, para vigorizar indirectamente los ingresos del erario. Sin embargo, no eran ajenas a su institución las nociones de gobierno civil para arrancar a los indígenas de manos de sus explotadores, erradicar abusos inveterados e introducir la civilidad en pueblos que, reivindicados socialmente, deberían participar en un destino común. Revillagigedo asumía todo esto y por ello se inclinaba a favor de funcionarios ilustrados, no de corporaciones propias del pasado.³³

5. Repercusión: efectos del régimen de intendencias

Más allá de la polémica, los argumentos y los datos, está la actividad misma de los intendentes, ellos representaron fielmente a la modernización borbónica y el concepto en que se fundaron nada compartía con los viejos poderes estamentales. Habían sido establecidos en la Nueva España para transformar sus antiguas bases y poner cimientos a un nuevo orden de cosas. La mentalidad que los animaba era distinta, diametralmente, a la de los antiguos alcaldes mayores y por tanto el intendente comprendía que la propiedad eclesiástica que se encontraba en manos muertas era improductiva, que la carencia de la propiedad era óbice para la productividad en el campo y que era injustificable que hubiera pobreza en un país rico y fértil. Por tanto, también se discernía que más valía una

³² *Ibid.*, ff. 67 y 232.

³³ Justamente Revillagigedo tiene el crédito de la consolidación del sistema de intendencias. El sistema se había generalizado hacia 1787, pero fue "cuando Revillagigedo, el primer amigo del sistema entre los virreyes, tomó posesión y lo estableció definitivamente". Herbert Priestley, *Las reformas de José de Gálvez en la Nueva España*, Biblioteca de Historiadores Mexicanos, México, Editor Vargas Rea, 1953, pág. 37.

propiedad pequeña bien mantenida, que un campo grande mal cultivado, y que sin embargo en la Nueva España la moral vigente era la desmesurada ambición.³⁴

Cuando los vientos libertarios comenzaban a soplar apenas perceptiblemente, fueron los intendentes quienes propusieron salidas a la crisis en ciernes. En contraste al inmovilismo de las épocas en que gobernaban los Habsburgo, estos servidores del Estado no se aferraban al estado de cosas como espacios inmutables y, bajo las nociones de la Ilustración que demandaba servidores públicos ilustrados y con sentido de servicio público, no debe extrañarnos que Manuel de Flon haya propuesto en 1801 la extinción del virreinato. La opción que propone es la creación de capitanías generales del reino, en México, Puebla, Valladolid, Guadalajara y Antequera de Oaxaca, acompañadas de pequeñas audiencias en cada capital de provincia y de sus correspondientes tribunales de cuentas. Cada capitán General haría en su jurisdicción lo que antaño nunca pudo hacer un solo virrey en todo el reino.³⁵ Se trataba de un ambicioso programa de descentralización que serviría de antídoto, principalmente, a las posibles sublevaciones que de tal modo no se generalizarían. Las provincias se concebirían a sí mismas como independientes, no como subyugadas como realmente lo estaban. También habrían beneficios fiscales por la facilidad de la administración descentralizada de la Real Hacienda, lo mismo que ventajas judiciales por la reducción de distancias. Finalmente, México perdería “la absoluta dominación que hoy logra, dejaría de ser esta Capital la madrastra de todas las ciudades”.

Posiblemente el aspecto más positivo del régimen intendencial, consistía en su diseño organizativo como una entidad administrativa de fomento económico y social. Para llevar a cabo esta función, debía contar con información completa sobre las condiciones económicas en la intendencia a su cargo. Esta información servía para la configuración de políticas y del desenvolvimiento de la administración virreinal. En 1793 Revillagigedo requería informarse cabalmente de la situación del virreinato respecto a sus fábricas, molinos, ingenios, ríos, lagunas y puentes, así como de la

³⁴ De tal modo se expresa Manuel de Flon y Tejada, intendente de Puebla y uno de los más afamados servidores públicos que en tal encargo se desempeñaron, cuando informa en 1790 a solicitud de Revillagigedo sobre el estado que guardaban los partidos de su jurisdicción. “Informe del intendente Manuel de Flon al virrey segundo conde de Revillagigedo”, del 12 de mayo de 1790, en Rees Jones, *op. cit.*, págs. 285-292. Los hombres que llenaron estos cargos eran personas cultas. Flon comenta el papel importante de las Sociedades de Amigos del País, pero se lamenta que en la Nueva España no se estudiaran las memorias, obras y leyes, ni los trabajos de estas sociedades.

³⁵ Carta de Manuel de Flon y Tejada a Miguel Cayetano Soler, del 21 de diciembre de 1801. En el Boletín del Archivo General de la Nación antes citado, págs. 415-442.

producción y géneros mercantiles; de esta última los datos se le debían remitir con muestras representativas. Esta labor se confió a los intendentes de Puebla, Oaxaca, Valladolid, San Luis Potosí, Zacatecas, Guanajuato y Guadalajara.³⁶

Manuel de Flon respondió, comenzando por señalar que era sensible el progreso que se advertía por el reemplazo de los subdelegados en lugar de los alcaldes mayores, por su mayor formación y profesionalización, misma que sirvió para levantar el censo en 23 poblaciones de la provincia de Puebla. En la capital, Puebla, se fabricaba paño y vidrio, aunque de mediana calidad, además de loza, jergas, cobijas, sombreros y jabón. De los telares salían rebozos y mantas. Menudeaban los molinos pero faltaban las fábricas, y en Cholula había una manufactura de salitre. En contraste, en Oaxaca sólo existían cinco molinos y un solo ingenio, además de dos manufacturas de añil y varios telares que, ubicados en la capital, Oaxaca, producían listones, telas burdas, piezas de algodón y seda fina. El informe de esta provincia tiene valor geográfico, por la detallada descripción de lagunas y ríos, además de los puentes que lo cruzan. En Valladolid había 34 fábricas y obrajes, en donde se trabajaba algodón, tela, jergas, frazadas y mantas, además de 75 molinos, 87 ingenios y 18 fábricas de añil. La provincia contaba con 17 lagunas, 37 ríos y cinco puentes.

San Luis Potosí era una provincia con gran escasez de agua, lo que no facilitaba la multiplicación de los molinos, que sumaban siete, toda vez que no tenía ingenios y solamente contaba con dos fábricas de paños. Sin embargo, en su territorio estaba la laguna de sal de Peñón Blanco para la producción salina tan necesaria para el virreinato. Zacatecas representaba una situación similar, no tenía fábricas ni molinos, sino pequeños talleres donde se tejían pocas frazadas. Habían pocos ríos y algunos riachuelos, y solamente una laguna. En Guanajuato destacaba la producción de telas, cuero, rebozos, sillas y mangas de montar, a pesar que únicamente contaba con un río. Los progresos se observaban principalmente en la capital —Guanajuato—, San Miguel el Grande, Acámbaro, Salamanca y Celaya. Finalmente, en Guadalajara se producían mantas, cintas, sombreros y gargantillas, y estaban funcionando muchos molinos e ingenios

Los intendentes eran asimismo fuente de información sobre el estado de las poblaciones del virreinato. Por ellos sabemos que, a principio de 1790, los alcaldes ordinarios, los regidores perpetuos y los diputados del común se desempeñaban aceptablemente en la provincia de México, lo mismo que los síndicos personeros, el escri-

³⁶ Conde de Revillagigedo. "Informe de los intendentes sobre fábricas, molinos, ingenios, lagunas y ríos de sus respectivas provincias", de 1793-1794. México, Archivo General de la Nación. Historia, vol. 74, ff. 407-455.

bano mayor, el capellán, el contador, los asesores, los escribanos, el alcalde de la alhondiga mayor y los maestros mayores. El intendente de San Luis Potosí informó que Real de Catorce había decaído tanto, que sólo era habitado por 20 personas y se estaba convirtiendo en un "pueblo fantasma", por lo que era urgente el nombramiento de un alcalde ordinario. En Durango la situación era extraordinariamente penosa por las invasiones de los indios bárbaros y la ausencia de gobierno y administración, toda vez que los ayuntamientos de Durango y Chihuahua eran incapaces de realizar sus funciones más elementales. En contraste, en Yucatán los ayuntamientos de Mérida y Campeche funcionan con normalidad, y aunque en Valladolid los regidores eran pobres, laboraban con regularidad.³⁷

Esta información, que fluía de manos de agentes administrativos profesionales y debidamente preparados, sirvió para la elaboración de las políticas cuyo destino era el progreso del virreinato. Obraría en el mismo sentido la libertad de comercio, cuyo objeto era propiciar el crecimiento económico del virreinato y viabilizar la formación de un empresariado aún incipiente. También lo haría la reorganización de la Secretaría de Cámara del Virreinato como centro de la actividad administrativa y la creación del servicio civil de carrera.

³⁷ Conde de Revillagigedo, "Informes de los intendentes sobre los ayuntamientos de las ciudades y villas del reino", de 1789-1790. México, Archivo General de la Nación. Historia, vol. 159, exp. 6, ff. 1789-1790.

CAPÍTULO XI

EL GOBIERNO MODERNO: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL	247
1. El centro de la actividad administrativa: la Secretaría de Cámara del Virreinato	248
El Archivo General	252
2. La profesionalización administrativa: el servicio civil de carrera	254

CAPÍTULO XI

EL GOBIERNO MODERNO: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL

La Visita General consistió en un proceso global de transformación, que se efectuó en muy breve tiempo. Su objeto se alcanzó en plenitud y, con base en la capacidad ejecutiva de su titular, se amplió incluso a propósitos imprevistos de gran magnitud e importancia. La visita fue, entonces, una comisión cuya finalidad era la transformación de las condiciones vigentes en la Nueva España y la creación de una atmósfera de cambio que viabilizara el desarrollo de nuevas instituciones sociales y gubernamentales, tal como se estaban gestando en Europa. Particularmente, sirvió para sentar las bases del estado de policía que había sido una de las contribuciones de la Ilustración a la gestión pública.

El Estado de policía era la última etapa de la formación del Estado moderno en el siglo XVIII, consistió fundamentalmente en la noción de que el súbdito debía tener un papel más activo en la vida de la sociedad, pero bajo la tutela del Estado, en tanto que al gobierno tocaba inducir sus actividades y realizar las que le correspondían como encarnación estatal. El Estado de policía desarrolló plenamente el concepto de administración pública en su sentido más puro, como la gestión de todo aquello que tocaba a la interacción social y formaba un espacio de relaciones públicas. Estas relaciones implicaban la salud, la cultura, el trabajo, la economía y la educación, y por consiguiente el Estado fomentaba el desarrollo de instituciones sociales que se desempeñaban en estos ámbitos o las creaba por sí mismo. Durante la Visita General fueron establecidas estas relaciones sociales públicas o se crearon sus fundamentos.

Sin embargo, el establecimiento del Estado de policía en la Nueva España requería una labor continua que consolidara los logros de la Visita General y concluyera sus progresos. Por un lado, esta labor debía liquidar a las reliquias de la vieja sociedad estamental y, por el otro, desarrollar a las instituciones administrativas que garantizaran el ejercicio pleno de las potestades públicas, funcional y territorialmente. La primera medida se enderezó, como lo

observamos en el capítulo precedente, contra alcaldes mayores que controlaban a la vida local y alcanzaría al Consulado de México que tenía el monopolio mercantil, pues su finalidad era la de liberalizar al comercio. La segunda se encaminaría a la creación de instituciones administrativas con capacidad de centralización y coordinación, para dar unidad y concierto a un crecido número de organizaciones de la administración virreinal. Al efecto ya se contaba con la Secretaría del Virreinato, que sería perfeccionada, y cuya función era la de coordinar y sincronizar a una gran cantidad de organizaciones administrativas dotadas de amplia autonomía de gestión. Con igual propósito ya habían sido constituidas las intendencias para alcanzar la capacidad territorial de gestión, inexistente en la Nueva España. También debía resolverse el régimen adecuado y viable para los territorios septentrionales recientemente adquiridos y que estaban bajo la amenaza constante de las potencias vecinas, principalmente Rusia e Inglaterra. La respuesta fue la creación de la Comandancia General de las Provincias Internas, establecida en lugar de un proyectado virreinato septentrional.

La extinción del régimen estamental y del sistema de asientos, que retiró de las funciones públicas a los concesionarios, exigió la creación de un cuerpo de servidores públicos profesionales, estables y debidamente capacitados, además de fieles a la Corona. La solución fue el servicio civil de carrera. Finalmente, era menester modernizar la vida urbana de la capital del virreinato, centro neurálgico de la política, la economía y la sociedad novohispana, dotándola de los servicios municipales propios de una urbe de su alto rango. La respuesta fue su ordenación urbana, hecha por el segundo conde de Revillagigedo.

1. El centro de la actividad administrativa: la Secretaría de Cámara del Virreinato

Dentro del programa de la reforma borbónica, la función del virrey tendió a transformarse a partir de su antiguo patrón bajo la Casa de Austria. Entonces, el virrey se desempeñaba separadamente de los diferentes cuerpos estamentales que administraban a la Nueva España y cuya índole era poseer una gran autonomía, su cargo era más una figura de representación política que un funcionario. En aquella época la administración del virreinato, además del virrey, estaba compuesta por la Audiencia, el Tribunal de Cuentas y los oficiales de la Real Hacienda, toda vez que la mayoría de sus rentas estaba concesionadas bajo el sistema de asiento.¹

¹ Linda Arnold, *La Secretaría de Cámara del Virreinato en México*, México, Archivo General de la Nación, 1979.

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 que integraban a la administración, es decir, se le confirió un carácter ejecutivo. En la medida que la reforma era un proyecto continuo que pasaba de monarca a monarca, a partir de Felipe V se decidió instituir una nueva institución administrativa que sirviera de apoyo al virrey y, sobre su base, sustentar el desarrollo de una organización más compleja que sirviera de eje de convergencia a una administración virreinal en expansión. Esta institución era la Secretaría de Cámara del Virreinato, fue creada el 28 de agosto de 1756 y con ella la Corona proyectaba facilitar el control metropolitano de la Nueva España. Tenía como encomienda procesar la nutrida correspondencia oficial que circulaba entre ambos continentes para favorecer la toma de decisiones, la configuración de políticas y el ejercicio del control de la riqueza que se producía en el virreinato. Estaba integrada por el secretario, cuyo cargo era vitalicio, y tres oficiales, nombrados por el soberano mismo.

La Visita General fue un poderoso impulso que provocó la creación de muchas de las nuevas organizaciones que integraban a la administración virreinal, y cuya supervisión era de la competencia del virrey. Por consiguiente, la necesidad de su cabal institucionalización motivó que el 6 de septiembre de 1770 el virrey Croix expidiera sus primeras instrucciones provisionales y ampliara su planta con cuatro oficiales. Al año siguiente se preparó un plan para su reorganización a fondo, debido a que el virrey notaba un sensible retraso en el manejo y trasmisión de la correspondencia, la carencia total de sueldos de algunos servidores y la estrechez de salarios de otros, a pesar que "ella es la primaria y principal de esta gobernación y despacho", y atendía asuntos políticos, militares y hacendarios. Ninguna dependencia de la administración virreinal igualaba a la Secretaría, en el cúmulo de labores y fatigas que le caracterizaban.²

La cuantía de asuntos que atendía incluso había debilitado y enfermado a sus empleados, pues las tareas eran efectuadas durante muchas horas en los días hábiles e incluso en los feriados. Uno de los motivos más poderosos de su reorganización estaba fundado en la índole de sus faenas, pues en tanto que en algunas oficinas como la Dirección General de la Renta del Tabaco o la Contaduría de Propios y Arbitrios sus actividades se basaban en un patrón único e invariable, en la Secretaría del Virreinato "todo era desemejante" y "para cada expediente se requiere una inteligencia

² Marqués de Croix, "Plan para la oficina del virreinato", del 6 febrero de 1771. México, Archivo General de la Nación, Correspondencia de los Virreyes (segunda serie), vol. 15, ff. 300-311.

determinada que no funda regla".³ Pero el motivo más poderoso para su reestructuración era el crecimiento de la administración virreinal misma, cuyo influjo se hacía sentir en la secretaría, principalmente proveniente de las grandes organizaciones cuya opulencia exigía cuidados especiales. La más importante era la mencionada Dirección General de la Renta del Tabaco, que requería que en la Secretaría del Virreinato se creara el cargo de oficial 3º para atender sus negocios. Trato casi igual recibirían otras empresas públicas importantes, como las referentes a la pólvora, la sal y los naipes, cuyos asuntos debían ser atendidos por oficiales independientes. Por tanto, era necesario que los sueldos de estos oficiales fueran sufragados por las rentas a las cuales atendían, y así el presupuesto de la secretaría podría liberar recursos para cubrir el sueldo de un portero, del cual no contaba.

En tanto se respondía desde Madrid, Croix fue sustituido por Bucareli quien solicitó nuevamente respuesta, que no llegó hasta 1773 y en la cual se asignaba a la secretaría a dos oficiales de la Dirección General de la Renta del Tabaco. En tanto, Bucareli inició la práctica de designar comisionados en ella.

Las sucesivas reformas que sufrió tuvieron como causa la necesidad de abreviar tiempos y acortar trámites, con objeto de agilizar el gobierno de un virreinato tan extenso. En la medida que la Nueva España prosperaba, se hacía necesario expandir a la Secretaría del Virreinato, y al respecto había tan buenas razones como los \$400 000 que producía la Intendencia de la Provincia de México por sí sola, frente a los \$900 000 que generaban juntos los virreinos del Perú y del Plata.⁴

Revillagigedo introdujo la organización departamental; el punto esencial era su capacidad para distribuir los asuntos en trámite de manera racional y así facilitar su despacho, y por tanto el curso rápido y eficiente de los asuntos, de modo que posteriormente el virrey no desmayó en su afán de dar orden a los horarios de labores, arreglar la disposición de los expedientes y preparar prontuarios y extractos, que hicieron accesibles informaciones indispensables para la toma de decisiones sin que los funcionarios se extraviaran en un mar de papeles.

En 1797 la Secretaría de Cámara del Virreinato había alcanzado plena madurez. La nueva configuración de sus funciones arregló los asuntos en cuatro departamentos:

³ *Ibid*, f. 303.

⁴ Tal fue el argumento del segundo conde de Revillagigedo, entre otras razones, para solicitar una ampliación presupuestal con el fin de vigorizar los trabajos de la secretaría. Revillagigedo dio su forma definitiva a esta institución, mediante el Reglamento de la Secretaría de Cámara del Virreinato, del 31 marzo de 1790. Publicaciones del Archivo General de la Nación, vol. XIII, núm. 1, enero-marzo, 1942, págs. 23-71.

1. El Departamento Primero atendía, entre otros cometidos, los relativos al desagüe de Huehuetoca, las obras del palacio virreinal, los correos, los extranjeros, los propios y arbitrios de los municipios, el Fondo Piadoso de Californias, los ayuntamientos y la mitad de las intendencias. Estas labores fueron asumidas posteriormente por la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores del México independiente.
2. 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.
3. El Departamento Tercero dividía sus labores en tres grandes ramos: tribunales y asuntos eclesiásticos –asumidos por la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos–; salud, asistencia pública, hospitales y Monte de Piedad, además del Jardín Botánico, los consulados de comerciantes y el resto de las intendencias, todo ello absorbido por la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores.
4. Finalmente, el Departamento Cuarto atendía todos los negocios militares, y de él surgió la Secretaría de Guerra.

Para 1806 la planta de la Secretaría de Cámara del Virreinato era la siguiente: secretario, oficial mayor, oficial segundo, oficial tercero, oficial cuarto, oficial quinto, oficial sexto, oficial séptimo, oficial octavo, oficial noveno, escribiente, portero, archivero y escribiente.

La creación de la Secretaría de Cámara del Virreinato significó un paso decisivo en la modernización administrativa de la Nueva España. Antes de 1756, el virrey sólo era auxiliado por oficiales que no consideraban su trabajo como una carrera profesional y su desempeño se ejercitaba en tres organizaciones. Fue la secretaría la que estandarizó las políticas de personal que derivaron en la formación de lo que hoy se conoce como carrera administrativa del servicio civil, pues su carácter era el ingreso, promoción, sueldos y pensiones, además del Montepío de Ministros y Oficinas cuyo objeto era el cuidado de las viudas y los huérfanos de los servidores públicos.

El Archivo General

La Visita General, que había desatado la necesidad de agilizar el movimiento de la correspondencia en beneficio de los procesos de gobierno, también incentivó la demanda de su debida organización. 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 institucionalización del Archivo General.⁵

Por su parte, Revillagigedo suprimió lo que consideraba “el número asombroso y confuso de asientos y expedientes”, por medio de un libro único y 14 prontuarios, e hizo de los extractos, “verdaderos y claros asientos”, el caudal básico de información y configuración de políticas, y al efecto añadió una nota donde un modelo señalaba la forma cómo debían hacerse. Salta a la vista que un método de trabajo tal, similar a una maquinaria de reloj, exigía una disciplina de trabajo completa de sus colaboradores en la secretaría. Por tanto, en el Archivo General sus cuidados no fueron menores, para lo cual lo dividió en corriente y antiguo, estableció el acuse de recibo en el suministro de expedientes y ordenó que los duplicados de las disposiciones del rey se encuadernaran en colecciones especiales según el oficio de los diversos funcionarios de la secretaría y arregladas ordenadamente en el archivo histórico, “pues ellas han de ser libros manuales de estudio prolijo a que han de aplicarse los oficiales de la secretaría para el desempeño de sus obligaciones”.⁶

Obligó a los escribientes a esmerarse en la claridad y limpieza de la letra y definió el carácter reservado de la correspondencia, y su uso público siendo el caso. Como la instrucción que dictó para el arreglo de la secretaría requería de aprobación real, confiando en ella, como fue, inició de inmediato su aplicación con resultados muy lisonjeros. Su premura obedecía a la idea que “la Secretaría del Virreinato ha de ser ejemplo y modelo de todas las oficinas del reino, en la constante propiedad y prontitud de sus labores, en la custodia del sigilo más profundo, en la conducta irreprochable de sus dependientes, y en la paz, armonía y unión mas estrecha y recomendable”.⁷

Revillagigedo no redujo la carga de trabajo de los oficiales de la secretaría e incluso el domingo era día de trabajo normal atendándose los negocios de la secretaría con los horarios acostumbrados.

⁵ Hace saber que “un formal archivo [...] se ha establecido y antes no hubo, en el cual se van colocando en buena coordinación todas las correspondencias puestas en limpios expedientes y demás asuntos concluidos”. Croix dice que tal establecimiento lo había informado a Arriaga desde la fecha citada. Plan para la oficina del virreinato.

⁶ Revillagigedo, Reglamento de la Secretaría de Cámara del Virreinato, pág. 33.

⁷ *Ibid*, pág. 48.

También era devoto de la perfección, la eficiencia y la puntualidad, de modo que para evitar los errores que tanto le molestaban emitió una disposición especial para prevenir y enmendar rápida y limpiamente deficiencias en la preparación y despacho de la correspondencia, especialmente la dirigida a la corte, con varios procedimientos de verificación antes de llegar a su firma. Mandó que "las cartas para España se darán a escribir a los que tengan mejor letra y ortografía, con el mejor papel y tinta, para que los señores ministros y sus respectivas secretarías conozcan la perfección que debe suponerse..."⁸

El virrey había solicitado insistentemente se le autorizara la formalización del Archivo General. El 11 de agosto de 1790 recibió respuesta positiva por la cual el rey aprobaba su creación, respondiendo positivamente a la solicitud de Revillagigedo fechada el 27 de marzo del mismo año. Sin embargo, al Archivo General, una de las magnas obras de tan gran virrey de la Nueva España, no le fue concedido el palacio de Chapultepec como sede, para compartirlo con el Jardín Botánico.

Revillagigedo vino por fin a encarnar al virrey que requería la reforma borbónica para consolidar la Visita General de José de Gálvez y que por los fallecimientos de sus dos parientes —Matías y Bernardo— hubo de esperar hasta él, pues Bucareli, Mayorga, Haro y Flores fueron más tradicionales representantes de la burocracia patrimonial al estilo de los Austria, que funcionarios modernos capaces de estimular los cambios indispensables que requería el virreinato para su progresión histórica. Revillagigedo era el estadista moderno que sabía de la importancia del uso de la información oportuna, completa y ordenada para la configuración y ejecución de políticas, y por eso ordenó el levantamiento de censos y estadísticas, requirió la formación de concentrados en cuadros y el más completo arreglo de la correspondencia en la Secretaría de la Cámara, eje del gobierno novohispano. Hizo elaborar memorias, dictámenes y estudios, incluso de sus oponentes políticos, para tener una idea exacta del medio social donde aplicaría sus decisiones y del grado de rechazo y oposición, y evaluar sus consecuencias.

Las labores de la Secretaría de Cámara del Virreinato fueron centrándose más y más en el papel significativo que el Archivo General prestaba, tanto como ordenado recinto documental, que como fuente informativa de toma de decisiones. Como lo hicimos observar, el crecimiento del virreinato en todos sus órdenes tendió a reproducirse en la Secretaría del Virreinato, incrementando su importancia y también el cúmulo de su trabajo. El servicio postal, otra de las creaciones administrativas de Gálvez, se había

⁸ *Ibid.*, pág. 57.

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 este servicio gubernamental. Pero, en buena parte, la eficacia de las políticas formuladas por el virrey y sus colaboradores en la ciudad de México, en consonancia con las disposiciones reales, dependía del debido arreglo del Archivo General y de la calidad del trabajo de los oficiales de la secretaría.

Esta noble y ancestral institución dejó de ser, desde los días de Croix, un cúmulo informe y anárquico de documentos para convertirse en un centro de documentación gubernamental con funciones básicas para la toma de decisiones. En la época de Revillagigedo, cuando 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 más preciado para ofrecer al virrey la información que requería. Fue pues, a partir de la Visita General, que el Archivo General se convirtió en un órgano fundamental de la administración virreinal.

2. La profesionalización administrativa: el servicio civil de carrera

Carrera administrativa significa un curso de profesionalización dentro del servicio público, regida por requisitos especiales de ingreso, permanencia y estabilidad, y promoción, con base en el establecimiento del sistema de méritos que se verifica por medio de exámenes de idoneidad, tanto para el ingreso como para los ascensos. Incluye un proceso de formación integral y continua, cuyo sucedáneo es una capacitación permanente, toda vez que la permanencia otorga seguridad de empleo, pero también exige un desempeño de calidad gradual y periódicamente evaluado. La carrera administrativa significa, en suma, desarrollo profesional.

La formación de un cuerpo de servidores públicos de dedicación completa a las faenas administrativas, desligados de los medios de administración y como aspirantes a desenvolver una carrera, tuvo su origen con el nacimiento de la Secretaría de Cámara del Virreinato. Desde la década anterior se había preparado el terreno tanto para el establecimiento de la secretaría, como para la introducción del concepto de mérito para el ingreso al servicio. En 1742, Francisco Fernández de Mollinedo había sido nombrado para ocupar el cargo de secretario del virrey —como el germen de lo que después sería la Secretaría de Cámara—, tomándose como base su

honorabilidad, calidad y experiencia. Este acto es el preámbulo de la formación del servicio civil de carrera en México.⁹

Hasta 1756 los servidores públicos del virreinato sumaban poco menos de un centenar de personas, dedicadas principalmente a atender tareas hacendarias y judiciales en los viejos organismos colegiados que habían creado los Habsburgo. El virrey representaba a la Corona y 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 de cargos era su venta por subasta, de modo que a principios del siglo XVIII la nueva dinastía heredó una administración virreinal que tenía un carácter patrimonial, que impedía cualquier proyecto de modernización del servicio público.¹⁰

La reforma borbónica en la Nueva España, impulsada con la Visita General, repercutió en una formidable transformación del virreinato. Este crecimiento, que duplicó varias veces el número de instituciones heredado por los Habsburgo, provocó una prodigiosa reproducción de los servidores públicos y demandó que el carácter de sus cargos fuera la permanencia, aptitud y rendimiento.

En la época de Revillagigedo la administración virreinal estaba integrada por la Secretaría del Virreinato, la Casa de Moneda, la Aduana de México, las direcciones generales de Alcabalas, de la Renta del Tabaco, de la Pólvara y Naipes, de la Real Lotería, de Temporalidades, el Tribunal y la Contaduría de Tributos, Azogues, la Contaduría de Media Anata y Lanzas, la Administración General de Correos y la Contaduría de Propios; así como por el Tribunal de Cuentas, las Cajas Reales y el Departamento de San Blas, por la Audiencia de México y la de Guadalajara, y los Tribunales de la Acordada, del Consulado y de Minería. Finalmente, por el Protomedicato, el estado y marquesado del Valle, el Juzgado de Bienes de Difuntos, el de Naturales, el Montepío de Ministros y Oficinas, y el Monte de Piedad. El virrey ordenó el levantamiento de un censo para conocer el número de los servidores públicos que se desempeñaban en esta administración, además de datos cualitativos en los que se incluyó la carrera administrativa, el desempeño bajo evaluación del jefe superior, antigüedad y algunos apuntes de su personalidad. Contando con esta información, que había solicitado en octubre de 1789 y le había terminado de llegar

⁹ Linda Arnold, *Bureaucracy and bureaucrats in México City: 1742-1835*, The University of Texas at Austin, 1982, Tesis doctoral, Archivo General de la Nación, Biblioteca, código 350.001.A 752b, págs. 8-12. Ha sido publicada, con el mismo título, por The University of Arizona Press, en 1988, cap. 3.

¹⁰ Magali Sarfati, *Spanish Bureaucratic Patrimonialism in America*, California, Universidad de Berkeley, 1966.

en junio de 1790, pudo iniciar inmediatamente sus labores con plena sapiencia de quiénes eran sus colaboradores.¹¹

Resulta interesante conocer a los integrantes de la Secretaría del Virreinato, de la que ya dimos cuenta en lo relativo a sus quehaceres. Es el caso que su titular había tomado la delantera a todos sus colegas por cuanto informar al virrey, pues en tanto que Revillagigedo había firmado el 29 de octubre una solicitud para la confección de la relación de servidores por institución administrativa, el secretario Antonio Bonilla le había remitido su listado con fecha 22 del mismo mes y año, atendiendo a un requerimiento verbal. Bonilla informó que sus colaboradores eran 32, de los cuales hace prolija referencia, que comprendió a la carrera administrativa.

Muy pocos empleados públicos que laboraban en estas instituciones administrativas, habían sido reclutados con anterioridad a 1765, año en que llegó José de Gálvez; la mayoría había ingresado al servicio en la década de los ochenta, menos en la de los setenta y mucho menos en la de los sesenta. Formal o consuetudinariamente, las carreras se desenvolvían básica o preferentemente en una sola institución o en dos emparentadas, o en varias, pero de un ramo claramente distintivo, fundamentalmente las dependencias de la Real Hacienda. Las carreras largas solían abarcar más de 20 años de servicio y generalmente se desenvolvían en una sola institución. Vayamos comentando estas generalidades, iniciando con la Secretaría de Cámara del Virreinato.

José Sánchez Lozada era el oficial mayor a la llegada de Revillagigedo. Se había iniciado en 1769 en la Dirección General de la Renta del Tabaco, donde tuvo su primer ascenso en 1771, para luego ser trasladado a la secretaría donde se inició con el elevado cargo de oficial segundo y después ocupó la oficialía mayor, en 1779,

¹¹ Segundo conde de Revillagigedo, "Censo de Servidores Públicos del Virreinato". México, Archivo General de la Nación. Historia, vol., 159, exps. 2, 3 y 4. 1789-1790. El censo fue ordenado directamente por Revillagigedo a cada uno de los jefes de servicio, y contiene detalladamente los datos del servicio público virreinal: nombres, puestos, antigüedades, actitudes y aptitudes, y una evaluación de los propios jefes sobre sus subalternos. Por diversas cartas de 1793, dirigidas por Revillagigedo al secretario de Hacienda Gardoqui, sabemos que en este año fue remitido este documento a la corte —probablemente actualizado— en atención a instrucciones reales de 1792. En una misiva firmada por el virrey el 31 de enero de 1793 se glosa solamente el número de servidores hacendarios, que sumó 576 empleados, omitiéndose la gran mayoría de los funcionarios de otras oficinas. Desafortunadamente el documento se halla muy dañado y su lectura se dificulta extraordinariamente. Debido a que un examen completo de tan valioso expediente requería una labor que está más allá del plan de esta obra, entramos sólo al análisis de las instituciones administrativas creadas por la reforma borbónica, particularmente a partir de la Visita General: Secretaría del Virreinato, Tribunal de Minería, Monte de Piedad, Contaduría de Propios, y las direcciones generales de Alcabalas, de la Renta del Tabaco, de Pólvora y Naipes, de Temporalidades y de la Real Lotería. El conjunto de los informes no tiene título, me he tomado la libertad de darle el señalado.

hasta la asunción del mando por el virrey, sumando en este último cargo la mitad de su carrera administrativa: 10 años. Por Linda Arnold sabemos que continuó dos años más en este puesto, desapareciendo de la escena administrativa en 1793 sin que sepamos su destino.¹² Paralelamente a sus funciones oficiales, estaba a cargo de la tesorería del Montepío de Ministros y Oficinas.¹³ El oficial segundo era José María Beltrán y su carrera no era despreciable con sus 15 años de labores, todos ellos en la secretaría. El virrey lo destinó en 1790 al Tribunal de Cuentas, y de 1822 a 1828 ocupó el alto cargo de administrador general de correos.

El grado de experiencia administrativa decrecía conforme se descendía en la jerarquía funcional de modo que, hasta el oficial octavo, aquellos que ejercían estos cargos habían sido reclutados en la segunda mitad de la década de los setenta y durante la de los ochenta. El resto del equipo administrativo de la secretaría tenía un tiempo de reclutamiento similar. De lo anterior destaca la extracción plenamente borbónica, en el sentido anotado, de la burocracia profesionalizada que se había engendrado bajo las políticas de modernización administrativa. De modo que la actitud conservadora de algunos de sus miembros obedecía a las relaciones con la oligarquía encabezada por el consulado y a la falta de energía de los virreyes para evitarlo, más que a una desarticulación estructural entre la política del gobierno borbónico y la situación de clase de la burocracia, como categoría social entrañada con los intereses materiales del Estado y no con los de aquélla. Su sueldo, jubilación, estatus y carrera ya no dependían de condiciones patrimoniales, sino de procedimientos y criterios de rendimiento basados en la racionalidad.

Para evaluar esta aptitud, Revillagigedo solicitó a cada titular de institución una evaluación sucinta sobre el desempeño de todos y cada uno de los subordinados. Bonilla informó de manera reservadísima que el oficial mayor, Sánchez Lozada, carecía de gran talento pero era muy constante, obediente y sufrido, lo cual sus-

¹² Como lo advertimos, uno de los progresos más significativos hacia la profesionalización del servicio público en el Estado borbónico, fue el establecimiento del Montepío de Ministros y Oficinas. Sus fondos provenían de diversas fuentes, entre otras, los funcionarios mismos al ingresar a un cargo y la media anata, que antaño ingresaba a las arcas reales y ahora nutría a esta institución. "Comisión, cédulas reales y arancel, despachado para la fundación, administración y cobranza del derecho de media anata". (Reimpreso en México, en la imprenta de D. Felipe de Zúñiga y Ontiveros, 1766.) Archivo General de la Nación. Biblioteca. Sección de Impresos. 38-6.328. Ver también de Linda Arnold, *Pensiones y Montepíos*, México, Archivo General de la Nación, 1977.

¹³ Linda Arnold ha hecho una gran labor en el estudio de la burocracia borbónica de la Nueva España. Destaca su obra *Directorio de burócratas en la ciudad de México: 1761-1832*, México, Archivo General de la Nación. Biblioteca, 350.001.A752b.

tentaba su añeja carrera administrativa. Con base en estas cualidades, sugirió una virtual promoción pues había llegado al tope de su carrera —la titularidad de la secretaría era vitalicia—, que se podría efectuar en el Tribunal de Cuentas o la Dirección General del Tabaco, dado que en estos cargos era la experiencia el valor preponderante. En caso de no obtener tales ascensos, recomienda su jubilación con un salario decoroso. Informes como éste, que incluye también a personas de las cuales se declara su indolencia irreversible o indisciplinas corregibles con traslados de lugar y condición administrativa, sirvieron a Revillagigedo para darse cuenta cabal de la situación de todos sus colaboradores y qué esperar.

La reforma borbónica trajo consigo a la Nueva España una edad de gran publicación. La modernización introducida arribó con la era de las grandes organizaciones administrativas, caracterizadas por su numeroso personal administrativo. Tres instituciones representan transparentemente a esta nueva edad: la Dirección General de Alcabalas y Pulques, la Dirección General de la Renta del Tabaco y la Dirección General de la Pólvora y Naipes.

La Dirección General de Alcabalas y Pulques representó un triunfo casi epopéyico de la Casa de Borbón sobre el poderoso Consulado de México, porque significó un establecimiento público modelo que asumía atributos estatales que los nuevos soberanos estuvieron firmemente decididos a expropiar a los estamentos. Las alcabalas constituían un prodigioso ingreso para la Corona que por estar contratado durante dos centurias con el consulado, se había convertido en sustento de su poderío en detrimento del real erario. El rey decidió la supresión del asiento y dio instrucciones al virrey en turno para asumir su administración. Como era de esperarse la resistencia fue fuerte y constante, y se requirió la presencia de Gálvez para completar la obra, pero el proceso concluyó hasta diciembre de 1789, en la época de Juan Vicente de Güemes. La organización de esta magna institución significó un notable desafío porque la Corona se planteó la necesidad de contar con funcionarios leales a lo largo y ancho del territorio de la Nueva España, pero el propósito se cumplió.

Seguramente Revillagigedo conocía muy bien la historia de esta institución y rápidamente pudo darse cuenta de su estado, pues su titular, Juan Navarro, remitió su relación de funcionarios en 1789. La rapidez de la respuesta mostró la eficiencia del director general, quien hizo una de las mejores y más completas relaciones de sus colaboradores que sumaban 457 personas. En un país cuyos habitantes eran calculados en 4.5 millones de personas, una organización con tantos funcionarios era de suyo de gran magnitud humana. Esta dirección general comprendía, además de las alca-

balas —un ingreso por las transacciones comerciales—, la renta del pulque que en detrimento de la población indígena y en perjuicio de su salud y costumbres, rendía enormes frutos a la Real Hacienda. Cada renta se administraba con departamentos separados, con oficiales y escribientes independientes, salvo la contabilidad que le era común. Pero lo más impresionante eran las administraciones foráneas diseminadas en todo el territorio del virreinato, que desempeñaban la tarea de cobrar las rentas mencionadas.

Como en el caso de la Secretaría de Cámara, también estaba formada por una mezcla de funcionarios experimentados y jóvenes, en su mayoría de ingreso de mediano plazo y reciente. Así mismo sus cuadros directivos estaban integrados por personas con carreras consolidadas, como el oficial mayor de alcabalas, con 14 años de antigüedad dentro de la institución, y el oficial tercero con 12. Hay que notar que la mayor parte de los oficiales, contadores y escribientes de las oficinas centrales también habían sido reclutados preferentemente en la década de los ochenta y en menor grado en la segunda mitad de los setenta. La burocracia borbónica, por consiguiente, rebosaba de joven madurez. Es observable la formación de carreras administrativas hasta alcanzar puestos elevados, como el oficial mayor de alcabalas, cuyos ascensos desde 1776 en la institución obedecían a su gran talento, notoria disciplina y buena conducta. Ocupado plenamente en sus deberes y renuente al descanso, este funcionario alcanzó una evaluación sobresaliente de Juan Navarro, además de dedicar sus tiempos libres al cultivo de las letras y ser abogado de carrera. Prosiguió en este cargo hasta 1806, después fue transferido a la Aduana de México, y posteriormente a las empresas públicas del tabaco y de la pólvora.

Se mandaba que una vez accedido a la cumbre de una institución, después de seguir los diversos escaños de su jerarquía, un funcionario podría obtener ascensos en otras de las que integraban a la administración virreinal, tal como se comprueba con el caso anterior. Revillagigedo sabía, por estos datos, de las capacidades del personaje anterior, lo mismo que de los alcances del oficial segundo del ramo de pulques quien habiendo iniciado sus actividades en el lejano año de 1762 y ascendido metódicamente la jerarquía, se había estacionado en su puesto desde 1779. Estando vacante la oficialía mayor de este ramo, se antojaba como candidato natural a ocuparla, pero su opacidad personal y pocas luces, a pesar de su honradez y bonomía, no fueron suficientes y parece que continuó en su cargo porque el virrey no lo promovió.

La reforma borbónica desarrolló los elementos básicos del servicio civil en la Nueva España: carrera administrativa, sueldos fijos, procedimientos de promoción, permanencia, seguridad de empleo y un montepío, que sirvieron de sustento a la profesionalización de

la burocracia virreinal. Pero también se estableció el criterio de discrecionalidad del virrey, que podía disponer cambios, como el caso del cargo de oficial segundo del ramo de alcabalas, cuyo virtual candidato era el oficial tercero, que laboraba en la institución desde 1778, pero que Revillagigedo otorgó a un personaje experimentado transferido de la Secretaría de Cámara. Había pues una mezcla de discrecionalidad y méritos por antigüedad, los cuales se optaban según el caso. Pero tendían a perseguir la segunda opción, muy a propósito para formar en el servicio a los funcionarios de la institución, como en la Dirección General de Alcabalas, repartida por toda la Nueva España, y que demandaba la absorción de conocimientos mediante la experiencia. Por consiguiente, era costumbre una rotación ascendente de funcionario de oficinas foráneas e incluso el acceso a las oficinas centrales de México, y hasta al revés, de la capital a provincia de ser conveniente. Tampoco la administración virreinal era ajena a las injusticias, como las del oficial mayor de la contaduría general, cuya larga carrera iniciada en 1757 se había detenido en este cargo y ahí continuó, pues aún lo ocupaba en 1794 cuando Juan Vicente Güemes retornó a España.

Parece que en los departamentos tales como los de oficina, contaduría y tesorería, se respetaba con gran escrúpulo las promociones jerárquicas. El mejor ejemplo eran las oficinas, cuyos empleados desde el oficial mayor al último oficial de la pirámide, según su número, ocupaban una escala de ascensos de menos a más. Una persona podía iniciarse como el último oficial, digamos el sexto, y acceder hasta oficial primero o mayor, como se le llamaba también. Pero habiendo méritos de por medio ajenos a la antigüedad o a la disciplina, excepcionalmente y debido especialmente al talento y la capacidad, se podían saltar los escaños y ascender con mayor rapidez. Parece que estos elementos también podían aleargar las carreras de quienes no tenían suficientes luces. Hay casos, como el oficial octavo de la Contaduría General, que iniciándose como portero en 1779 había alcanzado su puesto en 1784 y en él continuó, pero en el Tribunal de Cuentas, de 1792 y hasta 1799. Finalmente debemos consignar que la Dirección General de Alcabalas y Pulques contaba con un nutrido grupo de celadores y resguardos de lo recaudado, y que aquí se encontraba el personal más antiguo, pues cuatro de ellos habían sido reclutados entre 1765 y 1768.

En suma, esta institución moderna creada por la reforma borbónica mostraba una burocracia joven y en proceso de maduración, entrenada y sujeta a reglas fijas basadas en la antigüedad y la experiencia, pero nunca ajena a las excepciones cuando el talento y la capacidad lo demostraban.

Una de las instituciones típicas emergidas del espíritu de la reforma borbónica en la Nueva España, era la Dirección General de la Renta del Tabaco, empresa pública muy rentable que llegó a tener en los días de Revillagigedo la friolera de 9 mil operarios. Frente a la institución anteriormente reseñada, la Renta del Tabaco no entrañó la recuperación de deberes públicos de manos de particulares, sino la expropiación de intereses privados en beneficio público. Es, por consiguiente el punto más extremo de la publicación borbónica en este virreinato. Estaba presidida por sendos directores generales, Felipe de Hierro y José de la Riva, que además de los operarios mencionados conducían el trabajo de la institución humanamente más grande del país con sus 536 funcionarios, entre oficiales, contadores, escribientes y resguardos. Se trataba de una empresa muy compleja que agrupaba a la administración general situada en la ciudad de México, una multitud de administraciones foráneas, ocho factorías y seis fábricas.

Un poco menos compleja era la Dirección General de las Rentas de Pólvora y Naipes, conducida por José de Castro, y que comprendía la oficina de la dirección, la contaduría general, la tesorería general, el ramo de salitres, las reales fábricas y el resguardo unido de la capital. Era menos numerosa en funcionarios, colaboraban en ella 103 servidores públicos, además que compartía algunos empleados con la de Renta del Tabaco. Es el caso, además, de que las dos instituciones intercambiaban personal, pues a ambas empresas se les concebía como ramos especializados de gestión administrativa y solían prorratear el peso de los salarios de algún funcionario compartido. Las conclusiones que hemos obtenido de los servidores de las Alcabalas, se reproducen de manera idéntica en ambas rentas: juventud y madurez de sus burocracias, ascensos por jerarquía, experiencia en sus mandos superiores.

Como las instituciones antes examinadas, también la reforma borbónica prohijó el nacimiento de otras no menos importantes y cuyos sistemas de personal público siguen las reglas de aquéllas. Tal es la Dirección General de Correos y sus 247 servidores, la Contaduría de Propios —formada por cuatro empleados— que centralizó los ingresos municipales, el Tribunal de Minería —integrada por 30 trabajadores— y el Monte de Piedad con sus 12 servidores. Debemos agregar a la Dirección General de Temporalidades y a la Real Lotería, también de un breve número de trabajadores públicos.

Uno de los productos más valiosos de la reforma borbónica, fue el significado profesional otorgado al servicio público. En la época de Revillagigedo muchos de los funcionarios habían sido reclutados a partir de 1765, es decir, se estaban formando desde el momento de la intensificación de la reforma borbónica y el crecimiento de la administración virreinal, toda vez que se estableció la política de

que la formación y la carrera de los funcionarios se efectuara preferentemente en una institución o 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 a la conveniencia institucional. Dentro del número total de servidores públicos en la época de Revillagigedo, los más habían ingresado a finales de la década de los setenta y principios de los ochenta, lo que explica porqué muchos de estos servidores estaban aún activos cuando México se independizó de España. En la medida en que los poco más de cinco años de gestión de Revillagigedo se intensificó la reforma, es presumible pensar que el número de nuevos reclutas al servicio público creció paralelamente y por consiguiente se extendió su permanencia en los cargos del gobierno virreinal, primero, y luego en los del Primer Imperio y la República.

Para alcanzar la titularidad de una organización de la administración virreinal o la oficialía mayor de la misma, era menester ocuparse en el servicio público por un lapso de 18 a 20 años. Así, a menor número de años de servicio, menor rango en la escala administrativa. La experiencia, pues, era un valor indispensable para el sistema de promociones, pero también el mérito, pues los ascensos no estaban garantizados por la antigüedad y muchos empleados permanecieron en el mismo puesto por muchos años, en tanto que otros ascendieron con base en la aptitud. La implantación del mérito fue posible merced a los principios de rendimiento y capacidad introducidos por los Borbones en la administración, principalmente en la Nueva España; donde existía la necesidad de hacer más productivas las rentas de la Corona, incentivó el incremento de la solvencia laboral de los servidores públicos. El resultado fue que, a poco de llegar a México José de Gálvez, la Nueva España producía más ingresos que los dos virreinos meridionales de América juntos.

Como pieza clave del servicio civil borbónico, en 1763 fue instituido en España y sus dominios americanos el Monte Pío de Viudas y Pupilos del Ministerio, de dentro y fuera de la Corte, también conocido como Montepío de Ministros y Oficinas. Su objeto era proteger a las viudas e hijos de los servidores públicos que fallecieran estando en servicio. El presupuesto del montepío era sufragado por los propios servidores públicos, inicialmente con la media anata —un antiguo derecho de origen medieval que cobraba el rey de España, como contraprestación por la provisión de un cargo público— que se aplicaba a sus sueldos y después con parte de los sueldos mismos. Otra de las funciones del Montepío era ofrecer protección futura a funcionarios activos, por medio de la jubilación cuyos montos también se deducían de sus sueldos. Gozaban del Montepío una parte de los funcionarios hacendarios, directores de empresas y servicios públicos, miembros de los consejos y los secretarios de

Estado, además de los servidores públicos en los virreinos americanos.¹⁴

El montepío tenía una organización muy sencilla, estaba encabezado por una junta directiva, a la que asistía la secretaría, la contaduría y la tesorería. En la Nueva España, en la época del segundo conde de Revillagigedo, el Montepío de Ministros y Oficinas estaba integrado por servidores públicos que se desempeñaban en varias dependencias de la administración virreinal, pero que dedicaban parte de la jornada de trabajo a su gestión interna. Lo conducía un director, del que dependía el secretario, el contador, el tesorero, dos oficiales y un portero.

El concepto de funcionario profesional también es encarnado por el intendente. Cuando Gálvez y Croix complementan su Plan de Intendencias, entre sus prevenciones se encontraba la propuesta de los candidatos más adecuados con fundamento en el mérito. La recomendación para la Intendencia de Sonora favoreció a Corbalán cuyos méritos invocados se basaban en su experiencia en la antigua Intendencia de Sonora y Sinaloa. Para Veracruz pensaron en Pedro Antonio Cosío, con base en su instrucción, capacidad y experiencia. Por sus cualidades de fidelidad, conocimiento de la provincia y vocación al real servicio, Juan Antonio Valera y Fernando José Mangino eran los aspirantes para Oaxaca. San Luis Potosí sería encomendado a Felipe Clere, con base en su capacidad, conducta y pureza, en tanto que para Californias habían considerado a Felipe Barri, a quien equiparaban a Corbalán en integridad, prudencia y celo por el servicio público.¹⁵

Un perfil funcional semejante, partía de condiciones de cambio creadas por la reforma borbónica y que demandaban un alto rendimiento de los servidores públicos. Desde 1718, la Ordenanza de Intendentes de España había suprimido el carácter militar de la Intendencia y le había atribuido un significado administrativo más pleno, si bien persistió el sesgo fiscalista. Sin embargo, el encargo del ramo de policía significaba la encomienda de dos responsabilidades propias del Estado en aquellos años: la urbanización y el fomento. La ordenanza de 1749 completó el proceso de tránsito que suprimió el predominio fiscalista en el cargo intencional, y lo transformó propiamente en funcionario de policía y por tanto de fomento, porque en el concepto del régimen de policía imperante en las monarquías ilustradas de entonces se inclinaba por la necesidad de producir riqueza y dar felicidad al súbdito, para generar nuevas

¹⁴ Reglamento para el Gobierno del Monte Pío de Viudas y Pupilos del Ministerio de dentro y de fuera de la Corte, del 8 de septiembre de 1763. Madrid, Oficina de Antonio Sanz, impresor del rey y su consejo, 1763.

¹⁵ José de Gálvez y marqués de Croix, "Informe y plan de intendencias para el Reino de la Nueva España", del 15 de enero de 1768, México, Biblioteca Nacional, MS 441 (1378), f. 1323.

fuentes impositivas. Por lo tanto, más que centrar los deberes del intendente en la captación de ingresos, se le confió principalmente el cuidado y fomento de la agricultura, la industria, el comercio, los caminos, la navegación y los puertos.

La intendencia encarnaba la causa de la policía y era, como lo ha dicho García Navarro, "el breviario borbónico de la política interior".¹⁶

En la Nueva España el intendente encarnó puramente la noción de funcionario de policía, se le encomendó el nombramiento de ingenieros para formar planos topográficos e hidrográficos de su provincia e informar sobre la situación de tierras, aguas, bosques, flora, fauna y minerales. Debían preparar datos sobre industria, comercio, acequias, molinos, caminos y puentes, así como de los puertos útiles para el fomento del comercio. Celaban por la construcción de vías de comunicación, de señales para viajeros y, para su descanso y confort, de posadas y albergues. Finalmente, les estaba encomendado el castigo del ocio y la mendicidad, el embellecimiento de las ciudades, plazas y calles, y cuidaban del abasto de víveres y de las alhondigas.¹⁷

Apenas había entrado en vigencia la Ordenanza de Intendentes del 28 de enero de 1782, cuando por instancia del nuevo secretario de Indias, José de Gálvez, fue reformada por real orden el 5 agosto de 1783. La enmienda consistió en la supresión de los alcaldes mayores. Sus sucesores eran personas completamente distintas, contaban con una elevada educación y se habían formado bajo la

¹⁶ Luis García Navarro ha explicado lo siguiente: "y he aquí por donde la causa de policía viene a ser la piedra de toque de la institución, el nervio que ha de darle eficacia y la vertiente realizadora, constructiva, que la diferencia y la eleva en categoría por encima de todas las similares, con aquella idea básica que la resume: fomento", (Intendencias en Indias, Sevilla. Escuela de Estudios Hispanoamericanos, 1959, pág. 12). Johann Heinrich Gottlob von Justi, un pensador administrativo cuya labor se ejerció en el siglo XVIII, explicaba que la policía tenía dos sentidos diferentes, uno estricto, otro lato. El primero "comprende todo lo que puede contribuir a la felicidad de los ciudadanos, y principalmente a la conservación del orden y de la disciplina, los reglamentos que miran a hacerles la vida más cómoda, a procurarles las cosas que necesitan para subsistir". Respecto al segundo significado, afirmaba que "se comprende bajo el nombre de policía, las leyes y reglamentos que conciernen al interior de un Estado, que tiran a afirmar su poder, a hacer un buen uso de sus fuerzas, a procurar la felicidad de los súbditos", (*Grundsätze der Policey-Wissenschaft*, Gottingen, im Verlag der Wittwe Vandenoef, 1756, pág.4). La primera acepción había estado vigente en España hasta el siglo XVII, la segunda fue introducida por la reforma borbónica. J. Lechner, "El concepto de policía y su presencia en la obra de los primeros historiadores de Indias", en *Revista de Indias*, Sevilla, núms. 165-166, julio-diciembre, 1981, págs.395-409.

¹⁷ *Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el Reino de la Nueva España*, Madrid, 1786. Parágrafos 57-74. Hay una edición moderna en facsímil: México, UNAM, 1984. Fue prologada por Ricardo Rees Jones.

noción de servicio público.¹⁸ En la Nueva España los intendentes se caracterizaron por el ejercicio de una carrera administrativa: Fernando José Mangino, que se desempeñó como intendente de Zacatecas, fue contador de reales tributos y azogues, superintendente sustituto de la Real Casa de Moneda, consejero de la administración de la media anata y director adjunto de Temporalidades. Pedro Corbalán, primer intendente de Sonora y Sinaloa, y por tanto de la Nueva España, colaboró en las intendencias de la Comandancia General de las Provincias Internas, cuando mediaban 19 años de experiencia en el servicio público. El nombramiento en el cargo de intendente significaba una cuidadosa selección de calificación de méritos, que antes de llegar a la real aprobación era tamizada por minuciosas revisiones de los candidatos en el Consejo de Indias, con base en las listas preparadas desde la Secretaría de Indias.

Aunque eran servidores públicos amovibles, la Corona cuidó de ofrecerles razonable permanencia, de modo que el intendente de Arequipa, en el Perú, ejerció el cargo durante 15 años, en tanto que el de Buenos Aires lo hizo por 5 años y Manuel de Flon, en Puebla, se desempeñó de 1785 a 1811, año de su fallecimiento. Para casos tales como los decesos, los familiares de los intendentes estaban protegidos por el Montepío Militar. El sistema de estabilidad de cargo ofreció grandes frutos a la Corona, pues hizo permanente a la persona en el puesto, beneficiando a la continuidad de negocios públicos que así lo exigían. Flon se desempeñó en Puebla por 27 años; Ramón Gutiérrez, en México por 14; García Dávila, en Veracruz por 24; Antonio de la Mora, en Oaxaca por 21; Benito Pérez Brito, en Yucatán por 10; Felipe Díaz Ortega, en Valladolid por 19; Manuel Acevedo, en San Luis Potosí por 13; Antonio Villaurrutia, en Guadalajara por 8; Francisco Rendón, en Zacatecas por 15; Bernardo Bonavia, en Durango por 18, y Alejo García Conde, en Sonora por 17. Pedro Corbalán, el decano de los intendentes, se desempeñó en Sonora por 17 años y Riaño, sumando a Valladolid y Guanajuato por 25 años.¹⁹

El régimen intencional estableció un sistema de promociones; ofrecía propiamente una carrera administrativa, tal como se observó en la Nueva España, donde ante la enfermedad por demencia del intendente de Guanajuato, Juan Antonio Riaño lo sustituyó procedente de Valladolid. Riaño fue sustituido por el intendente de Durango y a éste un servidor público que estaba desempleado.

¹⁸ La supresión de las alcaldías mayores había sido precedida por la extinción del repartimiento, de manera tan tajante que existía pena de destierro y confiscación de bienes para quienes la ejercieran. Ricardo Rees Jones, *El despotismo ilustrado y los intendentes de la Nueva España*, México, UNAM, 1979.

¹⁹ *Ibid.*, págs. 211-215.

Los intendentes estaban asistidos por los subdelegados, cuya fuente de reclutamiento eran los antiguos oficiales de las direcciones generales de Alcabalas y de la Renta del Tabaco. Su nombramiento era efectuado por el rey y, en contraste a sus jefes, no eran asalariados, sus emolumentos procedían de un porcentaje del cobro de tributos. A pesar de su semejanza con los antiguos alcaldes mayores en este renglón, sus diferencias eran muy grandes. Los subdelegados eran funcionarios amovibles y su nombramiento se efectuaba con base en un procedimiento de selección, en el que prevalecía el criterio de experiencia en la administración virreinal; sin embargo, entre los candidatos se hallaban ex alcaldes cuyo ingreso, ahora, se verificaba de la misma manera.²⁰ Para la administración de la justicia, los intendentes estaban asistidos por los asesores letrados, cuyos conocimientos necesarios comprendían a la jurisprudencia.

Cuando dio comienzo la Guerra de Independencia, la reforma borbónica había organizado una administración gubernamental institucionalizada y profesional, integrada por organismos de servicios, empresas públicas y entes de cultura y arte, además de centros educativos. En su foco se desempeñaba la Secretaría de Cámara del Virreinato y, congregado en cada uno de aquellos organismos, operaba un conjunto de servidores cuyas actividades eran de suyo una carrera administrativa, gozaban de sueldos fijos, disfrutaban de prestigio social derivado de su oficio y sabían que el futuro de sus esposas e hijos estaba materialmente asegurado por el Montepío de Ministros y Oficinas.

La progresión del gobierno virreinal aún requería un asiento ciudadano adecuado y la completa supresión de las trabas que impedían la aceleración del cambio en la economía novohispana. Ambos requerimientos se cumplieron: Revillagigedo dio arreglo urbano a la capital del virreinato y suprimió definitivamente al carácter monopolístico del comercio.

²⁰ El "Informe de los intendentes sobre asesores y subdelegados" de 1789-1790, que forma parte del censo levantado por Revillagigedo, da cuenta de esta situación. México, Archivo General de la Nación. Historia, vol. 159, exps. 5 y 9, ff. 30-70.

CAPÍTULO XII

EL ESPACIO DE LA VIDA COLECTIVA: DESARROLLO DE LA CIVILIDAD	267
1. El arreglo urbano: organización administrativa de la ciudad de México	267
2. Liberalización del comercio: pugna con el Consulado de Comerciantes de México	272

CAPÍTULO XII

EL ESPACIO DE LA VIDA COLECTIVA: DESARROLLO DE LA CIVILIDAD

Antes de la reforma borbónica la Nueva España y, en particular, la ciudad de México carecían de un espacio de comunicación social. La índole de la sociedad estamental escindía en apartados sociales, a un conglomerado carente de articulación colectiva y destino social. La nueva dinastía creó las condiciones de civilidad desterrando a los alcaldes mayores de los poblados, reivindicando el papel social de los indígenas y aboliendo las trabas al tráfico mercantil.

1. El arreglo urbano: organización administrativa de la ciudad de México

A pesar de los grandes progresos introducidos por la nueva dinastía, la ciudad de México mostraba gran abandono. Con referencia a ella, un autor escribió en 1785 lo siguiente: “este es el estado que tiene la capital de México, imperio de la riqueza, la envidia de los extranjeros, la ambición de los españoles y la cloaca general del universo”. Era una ciudad de la cual no se sabía qué era mayor, si el fausto o la miseria, y significaba un purgatorio para los hombres de bien y un receptáculo para vagos y malvivientes. El autor de estas palabras, Hipólito Villarroel, externaba así su preocupación por la total ausencia de policía, tal como se notaba en la salubridad, el abasto, la previsión de desastres y los otros deberes incumplidos por las autoridades ciudadanas. En fin, la ciudad de México había sido la mejor muestra de la incompetencia de virreyes, corregidores, regidores y alcaldes del crimen.¹ Otro distinguido novohispano había escrito en 1788 sobre las notables deficiencias de los servicios municipales de la ciudad, principalmente en el abasto de víveres, el desorden de los mercados, la proliferación de la basura, la insuficiencia del alumbrado y el desperdicio de agua. Deploraba igualmente la falta de empedrado,

¹ Hipólito Villarroel, *Enfermedades políticas que padece la capital de esta Nueva España*, México, Miguel Angel Porrúa, 1979, pág. 173.

los problemas del drenaje pluvial y el descuido de las calles y las avenidas. Finalmente, alertaba sobre la falta de civilidad de los habitantes de la ciudad y la negligencia de las autoridades públicas.²

Fue hasta la gestión de Revillagigedo que se estableció en la ciudad de México la “policía y buen gobierno” para solucionar los problemas mencionados y se logró mucho de comunidad política urbana, a pesar de la sociedad estamental de entonces, en una ciudad cuyos habitantes sumaban un millón 250 mil almas, y todo era refractario a los trabajos de utilidad pública.³ La vehemencia y vigor con que ejecutaron las mejoras en la ciudad de México le atrajeron enemistades y se dijo que había en el tono de sus políticas un sabor a despotismo. Las enemistades fueron de distinta índole: los comerciantes, los clérigos y hasta algunos funcionarios públicos, que nutrieron las filas de sus opositores. Pero nadie lo pudo acusar de falta de probidad.

El virrey transformó y puso en ella el sentido de civilidad urbana, que había venido desenvolviéndose dentro del despotismo ilustrado. Adoquinó una ciudad que sólo tenía empedrados parciales, dio luz a sus tenebrosas noches, estableció los desagües que auspiciaron un sustancial mejoramiento de la salud pública, la embelleció con calles amplias, plazas y fuentes, y la dotó de mercados, y canales navegables. Incrementó la seguridad y la paz pública, combatió el vicio, retiró la basura de las calles y áreas públicas y únicamente faltó un plano regulador para el crecimiento urbano que no le fue entregado por el arquitecto Ignacio Castera. Impulsó fuertemente las obras del Canal de Huehuetoca para mejorar el desagüe de la ciudad, estableció el transporte público, puso en operación un sistema de quejas contra funcionarios públicos, se preocupó de la condición material, moral e intelectual de los habitantes de la capital y fomentó sus relaciones económicas; y que conste que en esta gran obra no contó con la colaboración del Ayuntamiento metropolitano, que ofreció su más férrea oposición.⁴

No deja de sorprender, negativamente, el poco adelanto urbano alcanzado por la ciudad más grande y opulenta de la Corona

² No menos cruda es la reseña atribuida a Baltazar Ladrón de Guevara, sobre el estado de la ciudad en *Discurso sobre la policía de México* (1788), en *Antología de textos sobre la ciudad de México en el periodo de la Ilustración (1778-1792)*, México, 1982, págs. 9-152.

³ Las disposiciones al respecto han sido recogidas como “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”, 1790-1794. México, Biblioteca Nacional. Cedulaario, ms 740. 466, ff. 166-218. El Compendio fue reproducido en 1983 por el Instituto de Investigaciones Bibliográficas, preparado y prologado por Ignacio González-Polo.

⁴ González-Polo, Introducción al Compendio mencionado, págs. 7-14.

española fuera de la península. O, quizá mejor, la falta de reflejo material de esta opulencia en las obras de interés público a pesar de los grandes avances de la reforma borbónica en otros aspectos, principalmente el hacendario. El capital se invertía en el interés particular de las corporaciones y se destinaba a obras pías que exaltaban la espiritualidad de los habitantes de la ciudad, pero no dignificaban sus condiciones materiales de existencia. La opulencia fortalecía al espíritu, pero no a la materia y de ningún modo se invertía en beneficio público. La casa de gobierno misma, el palacio virreinal, fue objeto de la primera disposición de Revillagigedo: mandó asearla e hizo retirar una multitud de negocios privados que la habían convertido en un mercado, y no como el centro del gobierno del virreinato indiano.⁵ En ella había bodegas de frutas y comestibles, casas-habitación de locatarios y puestos para el comercio que se ejercía supuestamente de manera secreta, pero ante los ojos de todo mundo. En su interior los oficiales públicos jugaban a los naipes y al boliche. Juan de Güemes corrigió todo esto.

El Compendio de policía constituye un informe sumario de todas las disposiciones al respecto emitidas por Revillagigedo durante su gestión, que fue preparado expresamente para dar respuesta a una orden real del 6 de mayo de 1792, para conocer el estado de las ciudades indianas y disponer lo conducente para su mejoría. Cuando se solicitó dicha información, el virrey ya había adelantado mucho en la implantación de la policía urbana y fácilmente pudo dar respuesta a la corte. La tarea no había sido nada fácil, pues el censo que mandó levantar sobre la población de la capital, hablaba de los numerosos habitantes y no muchas capitales o ciudades, incluso en Europa, podían decir que había rebasado el millón de habitantes. La cantidad de pobladores, el extraordinario desorden urbano y el gran rezago de los servicios públicos, habían operado en contra de la posibilidad del mejoramiento de la ciudad, sobre todo a corto plazo. En algunos aspectos, México parecía más una ciudad medieval sin arreglo urbano, que la capital de un virreinato célebre por su riqueza, y por tanto el virrey tenía ante sí los graves problemas de una de las ciudades más grandes y pobladas del mundo, que ya estaba signada por la centralización, pues en todo el virreinato no había más de 4.5 millones de habitantes según el censo mandado levantar en 1793, otro de sus tantos méritos.⁶

⁵ González-Polo, *ibid.*

⁶ El censo de 1793 fue una de las pocas obras inconclusas del virrey, pero no por mucho pues sólo faltó la información de las intendencias de Guadalajara y Veracruz, y la provincia de Coahuila. El célebre viajero Alejandro de Humboldt da constancia del censo y ofrece un resultado aproximado de 4 483 559 habitantes. Para México ofrece la cifra de 1 162 856, en tanto que un concentrado censal existente en la Biblioteca Nacional de México fechado en 1790, suministra una información similar: 1 129 260 habitantes. También al científico prusiano le inspiraba gran respeto el virrey,

Es difícil destacar cuál de las obras y servicios públicos que puso a disposición de los capitalinos es más relevante, porque todos sirvieron de soporte al fortalecimiento del nivel de la comunidad novohispana y en favor de la utilidad pública que tanto profesaba. Comencemos con los alcaldes de barrio cuya organización definitiva les fue dada por Revillagigedo y la cual consistía en 32 cuarteles bajo la administración de cinco alcaldes del crimen, dos alcaldes ordinarios y el intendente corregidor de la capital, y para la cual puso en vigencia la ordenanza de noviembre de 1782, inaplicada desde esta fecha. El alumbrado público era mínimo y el difundirlo por toda la obscura capital fue una de sus grandes obras, venciendo uno de los desafíos en que los virreyes anteriores habían fracasado, y que puso a funcionar inmediatamente a su llegada, a partir de marzo de 1790, concluyéndolo en noviembre del mismo año. El sistema era complejo, estaba constituido por 1 128 faroles de los que celaban varios faroleros, quienes además de vigilarlos y mantenerlos, servían para denunciar casos de inquietud pública y tumultos, y el auxilio del vecindario cuando había emergencia. Colaboraban en el servicio, el guardia, el confesor, el médico y la partera. A la cabeza, dependiendo de la Junta de Policía, el guarda mayor fungía como su titular.⁷

Hay que consignar la relevancia de los trabajos de drenaje de aguas negras y la introducción y reparto de agua potable, lo mismo que la colocación de azulejos para la identificación de calles, plazas, paseos y edificios públicos, así como la numeración de las residencias privadas. Se mandó reparar y empedrar las calles de la ciudad, y construir nuevas y más amplias haciendo uso de la contratación con empresas privadas, aliviando el peso de las finanzas de la capital. El asiento se sujetó a concurso, disminuyendo el gasto respectivo de \$2 750 a \$1 150. Además del arreglo de los drenajes particulares que se vertían en las calles, dispuso la construcción de desagües públicos y banquetas para la seguridad de los peatones. Para cubrir estos gastos ordenó la creación de un ingreso especial proveniente de un derecho de dos granos sobre cada arroba de

de quien dijo lo siguiente: "las investigaciones de economía política, fundadas sobre números exactos, han sido poco comunes aun en España antes de Campomanes y el ministerio del conde de Floridablanca; no es de extrañar, por consiguiente, que los archivos del virreinato de México no contengan ningún censo hecho antes de la época del conde de Revillagigedo, uno de los administradores más activos y sabios, que se atrevió a emprenderlo". Incluso considera incompleto el mandado a elaborar en 1742 por el virrey conde de Fuenclara, *Ensayo político sobre la Nueva España*, México, Editorial Porrúa, 1978, págs. 37-38.

⁷ Revillagigedo fue al fondo del problema del alumbrado y expidió una disposición al respecto: 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, del 7 de abril de 1790, México, Biblioteca Nacional. 391. LAF (1790), MIS. 391.

pulque que fuera introducido a la ciudad, en tanto que para el empedrado y banquetas modificó la antigua tasa de medio real por vara cuadrada frente a las casas. Para garantizar la adecuada conservación material de las calles, plazas y lugares públicos se formó una cuadrilla permanente de trabajadores, y se reglamentó su actividad.

Su vocación de servicio público lo aplicó también en la preparación del plano de la ciudad, que por medio de una suscripción se hizo autofinanciable. En lo tocante al urbanismo metropolitano, dicho plano sirvió para enmendar los graves defectos de la traza de la ciudad. Su actividad en las obras públicas la extendió hacia los caminos y puentes, y metió en cintura al Consulado de México, contratista del camino a Vallejo y el desagüe de Huehuetoca, que mostraba verdadera indolencia en sus quehaceres. A su perseverancia se debe la construcción del camino a Toluca.

Fue abolida la inveterada desnudez de los indígenas en la capital, dictando la drástica medida de impedir su presencia en lugares públicos sin ropa y ordenando que todos los operarios de las fábricas reales y las oficinas públicas fueran provistos de vestido, entre ellos los 9 mil operarios de la empresa gubernamental del tabaco. Paralelamente dio instrucciones para que laboraran completamente aseados. Como lo apuntábamos arriba, en 1790 había ordenado el levantamiento del censo de población metropolitana, que comprendió clases sociales, número de casas y oficinas, tiendas y baños.⁸ Las antiguas casas de empeño que laboraban en absoluta informalidad y arbitrariamente, y las pulperías que habían hecho víctimas a muchos desvalidos y necesitados, fueron metidas al orden mediante su reglamento respectivo.

Revillagigedo puso los cimientos de la protección civil en México, cuando suprimió la improvisación reinante en el combate de incendios, pues ninguna previsión existía. Colocó bombas de agua y haberes necesarios para combatir las conflagraciones y evitar su dispersión, evitándose desde entonces un buen número de siniestros de este tipo. El corolario fue el reglamento respectivo que detalló la organización y las medidas conducentes.⁹

⁸ La Biblioteca Nacional es depositaria de un valioso concentrado del resultado del dicho censo: Estado general de la población de la capital de la Nueva España, dividida en cuarteles mayores y subdivisiones en 32 menores. Año de 1790. 117. LAF.MISC.IV117.

⁹ Se trata del 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, de septiembre (sin día) de 1790. Por D. Felipe de Zúñiga y Ontiveros. 1790, México, Biblioteca Nacional. 391. LAF (1790). MISC.V.391.

Se reubicó al mercado principal en la plaza mayor, se ornamentó por doquier a la gran ciudad y se puso en operación un servicio de coches, a semejanza del de Madrid, mediante asiento y por un lapso de 10 años. Este servicio, llamado "coches de providencia", se incrementó en la capital y se extendió a Guadalajara y Perote. Finalmente, como lo advertimos, también se ofreció un gran esmero en la limpieza de las calles, para lo cual expidió el reglamento correspondiente.¹⁰

2. Liberalización del comercio: pugna con el Consulado de Comerciantes de México

Una de las reformas más trascendentales introducidas en los dominios americanos, fue la liberación del comercio por efecto de la supresión de su clausura, fundada en su operación mediante licencias. Hasta entonces se hallaba encerrado dentro de un marco de restricciones y estaba monopolizado por los comerciantes de Sevilla y Cádiz, en España, y los mercaderes de México en la Nueva España. El eje del sistema comercial era la relación entre el Consulado de Sevilla, que traficaba mediante el sistema de flotas, y el Consulado de México que fungía como almacenero. El sistema de flotas y ferias, que servía de mecanismo del proceso comercial, consistía en un punto de arreglo inestable entre ambos consulados, que persistió hasta 1765. El centro de la controversia en la periodización de las flotas era que los sevillanos la deseaban acortar a favor de sus ganancias, y los novohispanos alargarla para garantizar la especulación y, por tanto, sus beneficios. Aunque el sistema de flotas persistió hasta 1776, el foco de la polémica se trasladó hacia un aspecto más trascendental: la liberalización comercial, cuya índole chocaba frontalmente con el carácter monopolístico del comercio.¹¹

Esta organización mercantil, que otorgaba a otros comerciantes españoles y americanos la calidad de extranjeros, fue abolida en 1765 a partir de criterios selectivos y principiando con algunos productos que podían intercambiarse entre los dominios americanos. Además comprendió la franquicia para que todos los puertos españoles comerciaran con las Indias, así como la libre navegación de americanos hacia España.¹² La liberalización comercial fue un

¹⁰ Este reglamento no tiene título, se hace constar su existencia en la Biblioteca Nacional como Reglamento de agosto 31 de 1790, sobre limpia de la ciudad. 1518.LAF.1790. MIS.V.1518.

¹¹ Pedro Pérez Herrero, "Actitudes del Consulado de México ante las reformas comerciales borbónicas (1718-1765)", en *Revista de Indias*, Sevilla, núm. 1771, enero-junio, 1983, págs. 97-182.

¹² Eduardo Arcila Farías. *Las reformas económicas del siglo XVIII en la Nueva*

eminente acto de gobierno por vía de la desregulación, pues la Corona abolió las licencias, visitas y reconocimientos, y la desfiscalización de las relaciones mercantiles mediante la supresión del derecho de palmeo, de tonelaje y de extranjería, así como del impuesto del Seminario de Santelmo. La medida benefició a otros puertos, como Alicante, Cartagena, Málaga, Barcelona, Santander, Coruña y Gijón, que se incorporaron a las relaciones comerciales con las Indias.¹³

La administración pública del comercio fue igualmente reformada, comenzando por el sistema aduanal, y cuyos primeros pasos los había dado Felipe V en 1720, cuando suprimió diversas cargas que perjudicaban al tráfico mercantil. Al mismo tiempo se abolió el antiguo arancel que se aplicaba según el valor de las mercancías, por otro tasado por su peso, y al mismo tiempo algunas continuaron bajo el criterio *ad valorem* y otras por volumen (palmas).

Los primeros beneficios se dejaron sentir en varias islas del Caribe y a partir de 1770 en Yucatán y Campeche, en tanto que en Buenos Aires en 1778.¹⁴ La Nueva España se benefició con la libertad de comercio hasta 1789, junto con Venezuela, debido a su calidad de virreinato más importante de la Corona en las Indias y a la finalidad de madurar prudentemente su implantación, para no provocar confusión en este sector de la economía. En efecto, el cuidadoso proceder del gobierno español se inició en 1774 autorizándose que 11 navíos que procedían de diversos puertos españoles arribaran a Veracruz, con beneficios en rebajas y exenciones. En la Nueva España, al mismo tiempo, se retiraron los impuestos municipales que pesaban sobre el tráfico de aguardiente y vinagre, a excepción de la alcabala, para favorecer su libre circulación, en tanto que en 1782 se liberó el comercio de granos de las antiguas licencias para estimular su producción y tráfico. Por iniciativa de Revillagigedo, en 1796 se rebajó 1/4 los derechos de alcabala y otros más sobre los productos que anualmente se importaban, para favorecer su circulación en el mercado interior, medida que fue extendida a otros dominios americanos. Finalmente, en este mismo año se autorizó a los americanos a transportar libremente sus productos a España, con sus propios navíos, y regresar con mercancías europeas, con el único requisito de cubrir el arancel respectivo.

El efecto de la liberación mercantil fue, entre otros progresos, la formación de una nueva clase mercantil más preparada en el ramo

España, México, SepSetentas, 2 ts., 1974. t. 1, págs. 124-134.

¹³ Real Decreto sobre libertad de comercio, de octubre 16 de 1765. México, Archivo General de la Nación, Reales Cédulas (originales), 257, ff. 220-226. Esta disposición está impresa en Reales Cédulas (originales), vol. 87, exp. 265, ff. 247-250, pero con fecha 8 de noviembre del mismo año.

¹⁴ Real Decreto sobre libertad de comercio, de febrero 2 de 1778. Archivo General de la Nación. Biblioteca (impresos). Caja 27, clasificación 27-32/328.

por el establecimiento de la competencia, que moderaba las ganancias e incentivaba la iniciativa y el desplazamiento de los antiguos monopolistas. El capital creado por el tráfico mercantil trascendió al comercio y sirvió para nutrir el crédito para otros ramos de la economía, y la riqueza que produjo ensanchó el presupuesto gubernamental para extender los servicios públicos y cubrir las necesidades de un nuevo cuerpo de servidores públicos asalariados. La liberación mercantil produjo también prosperidad por la ampliación del consumo, y sus efectos se dejaron sentir en beneficios para la Real Hacienda pues, por la inversión de capitales en la agricultura, el aumento de su producción redituó en sustanciales incrementos en el diezmo. Pero el ramo hacendario más beneficiado fue el de las alcabalas, cuyos rendimientos aumentaron a medida que crecía el tráfico comercial y que sirvió de nutriente al aumento de la acuñación de moneda.

Esta trascendental medida provocó la enconada resistencia del Consulado de México, influyente cuerpo estamental que, como su similar de Sevilla, disfrutaba de grandes poderes judiciales y administrativos, toda vez que había asumido funciones fiscales, financiaba a la agricultura y construía obras públicas.¹⁵ Durante la Visita General, el consulado se enfrentó con Gálvez por motivo de las reformas aplicadas al sistema hacendario y aduanal.¹⁶ El origen de este cuerpo se remonta a la necesidad de representación en el cabildo de México, como efecto del notorio crecimiento del comercio, alcanzando su formal reconocimiento el 15 de junio de 1592 y declarado Universidad de los Mercaderes en 1603.¹⁷ Su nacimiento se había fundado, asimismo, del triunfo de los mercaderes de México para contar con su propio consulado, ante la oposición del Consulado de Sevilla.

Igual que su similar de Lima, sus ordenanzas disfrutaban la calidad de leyes reales y tenía representantes ante el virrey y agentes en España. Sus ingresos provenían de la avería, un derecho cobrado a las flotas, así como del asiento de las alcabalas y un derecho

¹⁵ Herbert Priestley, *José de Gálvez: visitor-general of New Spain*, filadelfia, Porcupine Press. 1980, págs.70-74.

¹⁶ La protesta del consulado llegó hasta el secretario de Indias, Arriaga, quien por acuerdo real informó a Croix de la confianza del rey sobre las medidas del visitador general. De Arriaga a Croix, el 16 de noviembre de 1767. Archivo General de la Nación, Reales Cédulas, vol. 91, ff. 282-283.

¹⁷ El gobierno del consulado se basaba en un procedimiento electivo, que culminaba con el nombramiento de un prior y dos cónsules como su cabeza, además de cinco diputados que desahogaban las tareas interiores de la corporación. Como organización estamental, en su seno había uno o dos representantes de la Corona y, para asegurar la continuidad de sus actividades, se conservaba como consejeros a los antiguos priores. Cristina Renate Borchart de Moreno, *Los mercaderes y el capitalismo en la ciudad de México: 1759-1778*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, págs. 15-25.

cobrado sobre las ventas hechas en la ciudad de México. La avería era un impuesto que se ejercitaba sobre las mercancías importadas bajo la tasa de 0.2% y se había transferido del gobierno al consulado, para sufragar sus gastos internos, que incluían los sueldos de sus directivos. Ocasionalmente, este impuesto privatizado servía para sufragar sus funciones de concesionario de las obras públicas o para hacer préstamos con intereses a la Corona, o donativos a la misma. Antes de la organización del consulado, los comerciantes de México concebían a las alcabalas como dañinas al comercio, pero una vez que se constituyó formalmente como gremio mercantil, primero logró su disminución, después la exención y posteriormente, en 1602, el contrato de su cobro. Este asiento se perpetuó hasta 1753, año en que la Corona suprimió el arriendo de esta importante renta de la Real Hacienda. Es posible que las alcabalas hayan sido su mayor ingreso. Entre 1761 y 1766 la mitad de los ingresos que producía el virreinato procedían de las alcabalas y el consulado no desahucaba en conservar el arriendo una vez que concluía el periodo de vigencia correspondiente. Cuarenta años después de que se le retiró la concesión, el consulado seguía gozando de las "sobras de alcabalas", un fondo formado con los productos de los arriendos que disfrutó.¹⁸

Como cuerpo judicial, el consulado tenía jurisdicción sobre el comercio en general, que se extendía hasta Yucatán y Guatemala, tanto en los procesos de compra-venta, como en las controversias que se suscitaban al respecto. Como tribunal, sus sentencias comprendían a sus afiliados, a los comerciantes no afiliados y a aquellos otros que comerciaran con España, Perú, China y Filipinas. La función judicial la efectuaba sobre concurso de acreedores, pleitos sobre pesos y sobre bienes de difuntos.

En función de concesionario de obras públicas edificó el centro comercial de la capital del virreinato, un manicomio, la aduana central, varios caminos pequeños, el Hospital de Betlemitas, y participó en la construcción del Canal de Huehuetoca (1767-1789). Tiene en su haber la participación en el financiamiento de la expedición septentrional de Gálvez durante la Visita General. Como concesionario de funciones públicas, mejoró las instalaciones portuarias de Acapulco y Veracruz, y el camino de este puerto a México era cuidado por sus guardias para evitar el bandillaje.

Su naturaleza era de suyo un impedimento a la reforma borbónica, incluso antes de la Visita General y lo siguió siendo después, lo mismo que los alcaldes mayores, sus principales socios comerciales, a quienes en 1786 se prohibió efectuar operaciones mercantiles.¹⁹ El propio consulado había sido mermado sensi-

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Tal como lo explica Brading "el Consulado de México se opuso enconadamente

blemente en la fuente de su poderío, cuando en 1776 se suprimió el sistema de flotas que viabilizó la liberación del comercio. Esta liberación chocaba de lleno con la noción misma del consulado, una corporación estamental heredada por los Austria, cuyos miembros estaban afiliados obligatoriamente y, al mismo tiempo, su número era muy restringido. Su carácter era altamente autoritario y coercitivo; aquel miembro que se negara a ejercitar un cargo electivo podía ser encarcelado y quien no se agremiara era multado.²⁰

También era un estamento extraordinariamente exclusivo, a pesar de haber nacido para satisfacer y defender los intereses de los comerciantes. Aunque estos miembros incluían a comerciantes de pocos y medianos ingresos, eran los acaudalados los que controlaban su gobierno por disposiciones de la propia ordenanza de la corporación, que mandaba que para agremiarse era menester radicar en la ciudad de México, poseer propiedades urbanas en la capital y tener capacidad económica para importar por cuenta propia. Por esta especial condición, que excluía a la mayoría de los comerciantes, su membresía fue siempre muy pequeña y selecta. Por ejemplo, en 1721 había 97 miembros, en 1763 eran 60 y 1768 sólo 74.²¹ El control del consulado por los comerciantes más prósperos, se pudo perpetuar por su conocimiento del calendario de las flotas y por tanto por su capacidad de determinar los precios.

El consulado representaba la fachada organizativa de uno de los estamentos más poderosos del virreinato, formado mayoritariamente por criollos y nutrido permanentemente con el arribo de peninsulares. Su composición social estaba garantizada por medio de matrimonios entre los hijos de sus miembros, o con españoles, así como en la conservación de los negocios entre familiares. Sus agremiados no llegaron a formar propiamente empresas, sino tiendas y expendios, y su inversión en otros ramos de la economía se restringió a aviar a la minería, pero para acceder a la plata y el oro que requerían para sus negocios, y asegurar una de las fuentes más preciadas de su poderío: el control de la circulación de la plata. Este

a la nueva política y, después de 1778, se convirtió en un nuevo centro de oposición de ricos resentidos". *Mineros y comerciantes en el México borbónico (1763-1810)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, pág. 163.

²⁰ El origen del consulado en España es catalán, era *Consolat del Mar* que emergió de la ciudad medieval y que se remonta al siglo XIII. Durante el medievo se organizaron consulados en Valencia, Mallorca y Perpignan, y luego se introdujeron en Burgos, Bilbao, Sevilla y San Sebastián, entre los siglos XVI y XVII. En las Indias, además del Consulado de México, se formó el de Lima en 1593 y el de Manila en 1769, nacido de un desprendimiento del de México. Gracias a la liberación del comercio, los consulados se multiplicaron en España y sus virreinos americanos. Robert Smith, "Los consulados de Nueva España", en Smith y Ramírez Flores, *Los consulados de comerciantes de la Nueva España*, México, Instituto Mexicano de Comercio Exterior, 1776, págs. 13-63.

²¹ Borchart de Moreno, *op. cit.*, págs. 25-30.

control hacía del todo inútil el enorme trabajo que significaba traer el azogue desde Almadén para la acuñación de monedas, y perturbaba de lleno a la política monetaria y comercial de la Casa de Borbón.

Los comerciantes fueron principalmente almaceneros, por lo que no tuvieron grandes propiedades, a pesar que adquirieron haciendas de la Compañía de Jesús luego de su extrañación, e incluso se inclinaron por la formación de mayorazgos para evitar la dispersión de sus capitales. Su propensión nobiliaria los impulsó a la adquisición de títulos, tanto antiguos como nuevos, y a disfrutar del estatuto que gozaba la aristocracia de cuna.²²

La Visita General suprimió una de sus fuentes vitales, la administración de las alcabalas, cuya extinción la había iniciado tímidamente el primer conde de Revillagigedo. Gálvez, cuando ocupó el cargo de secretario de Indias, impulsó la liberación del comercio que se extendió por toda la América hispánica y llegó tardía, pero finalmente, a la Nueva España, concluyendo así un largo tiempo de predominio económico del consulado. El hijo de aquel virrey, el segundo Revillagigedo, fue uno de los pocos gobernantes que mantuvo a raya al poderoso gremio mercantil, que había disfrutado de la comodidad del monopolio comercial de la Nueva España por dos siglos y obtenido así la enorme riqueza que lo hizo la corporación más prominente en el virreinato. Durante el gobierno de Revillagigedo, la corporación mercantil se esforzó por recuperar el monopolio perdido por medio de una bien tramada argucia, extraída de la fuerte dosis de influencia que aún conservaba. La historia de la pugna entrañada en este designio mostró las dotes más preciadas de don Vicente de Güemes como negociador firme y decidido, en una contienda política de la máxima relevancia.

La opinión del consulado sobre la liberación del comercio ya era sabida dos años antes, cuando en nutrido memorial de 1787 había mostrado sin simulación alguna su más enconada oposición a la medida.²³ Para contrapesar esta posición el virrey en turno, Manuel Antonio Flores, debía abocarse paralelamente a proveer de información muy precisa y abundante sobre el comercio y la economía en general, pero no hizo mucho a favor de la tarea y no proporcionó datos a la Corona para fundamentar la medida pre-

²² Sobre la aristocracia indiana ver: "La nobleza colonial (último tercio del siglo XVIII)". México, Archivo General de la Nación. *Boletín*, vol. XIII, núm. 4, octubre-diciembre, 1942, págs. 541-582.

²³ Se trata del "Informe del Consulado de Comerciantes de México al rey sobre la situación del comercio y la economía en la Nueva España", de 1787. Enrique Florescano y Fernando Castillo, *Controversia sobre la libertad de comercio en la Nueva España*, México, Instituto Mexicano de Comercio Exterior, 1975, 2 vols., vol. I, págs. 245-251.

vista de liberación comercial, finalmente adoptada. Poco después asumió el mando Revillagigedo e inició la faena de suministrar elementos de juicio distintos al consulado, por medio del levantamiento de estadísticas económicas y sociales sobre el virreinato. Notoriamente insatisfechos, los mercaderes y su gremio volvieron a la carga en el invierno de 1791-1792, pretendiendo recuperar el monopolio comercial mediante la presentación de sendas solicitudes, que cauto y prudente Revillagigedo remitió a Ramón Posada, fiscal de la Real Audiencia, y a Antonio Páez de la Cadena, director general de la Aduana de México, para que los dictaminaran.

Los dictámenes de ambos personajes fueron muy encontrados y mostraron a Páez de la Cadena exactamente dónde se situaban quienes se oponían a la modernización borbónica, en tanto que Posada se alineó íntegramente a la política del virrey. El dictamen del fiscal, que pasó a la posteridad como una de las exposiciones mejor argumentadas a favor del interés público, consistió en un estilo de hacer política sobre nuevas bases. Aquí la argumentación se sustentó en la fortaleza y consistencia de la lógica del discurso, y en la aportación de cifras de respaldo que, conjugadas, formaron juicios razonados que permitieron refutaciones incontestables para demandas articuladas de modo tradicional.²⁴ Pero estos informes, memoriales y cifras, sistematizados por Revillagigedo entre 1789 y 1792, mostraron también el tino del virrey para la oportuna reorganización de la materia prima que hacía funcionar a la Secretaría del Virreinato, como centro de información política. Esto permitió a la Corona responder a las demandas políticas, con argumentos basados en la evidencia y juicios razonados.

Este segundo conjunto de exigencias políticas vino a mostrar el carácter no sólo necesario, sino indispensable, de este tipo de respuestas gubernamentales. A pesar que las cifras que se comenzaron a levantar en 1789 mostraron las ventajas de la liberación del comercio —cuyas precisas estadísticas fueron consultadas posteriormente por Alejandro de Humboldt—, los comerciantes de México, 115 exactamente, habían preparado su memoria sobre la decadencia del comercio a partir de dicha medida, a la que se unió el consulado. La estadística económica levantada por Revillagigedo había probado sin duda, un crecimiento económico sustentado con cifras muy completas relativas al incremento de ingresos del erario en los ramos de correo, tributos, diezmos, moneda y alcabalas. Por ejemplo, el incremento de amonedación testimonió aumentos sustanciales en la producción áurea y argentífera, y los diezmos probaron el progreso de la agricultura. Pero lo que más había desta-

²⁴ Luis Muro, "Revillagigedo y el comercio libre (1791-1792)", en *Varios, Extremos de México: homenaje a don Daniel Cosío y Villegas*, México, El Colegio de México, 1971, págs. 299-344.

cado en el censo económico, respecto a lo que aquí tratamos, era un sustancial incremento de las alcabalas, es decir, los derechos fiscales sobre transacciones del comercio, lo que refutó meridianamente la afirmación del consulado sobre su decadencia; y si esto fuera poco, también ahí estaban las generosas rentas producidas a la Corona por la aduana de México. Sólo por dar más color a estas letras, diremos que de 1766 a 1778 la aduana capitalina había rendido frutos por poco más de \$6 500 000, en tanto que entre 1779 y 1791 los ingresos se elevaron a casi \$9 500 000.

En realidad las demandas de los 115 mercaderes y de su consulado en aquel invierno reflejaban más bien una oposición irreductible a la modernización económica borbónica, que requería una contestación política indisputable. Dentro de una nueva atmósfera política, aquella corporación ya no actuaba como estamento cogobernante, como lo hizo con los Austria, sino como un grupo de presión que exigía satisfacciones concretas a favor de sus intereses sobre problemas igualmente concretos: el déficit de abasto de alimento, la fuga de metales a la península ibérica y la sobrecarga fiscal al comercio. Entre las exigencias destacaba una solicitud inaceptable: el aumento de la alcabala en Veracruz a 6% y la disminución en México a 3%. Pero había otra más que desafió la soberanía borbónica misma, pues suponía el retorno al monopolio mercantil, se trataba de la extinción del ingreso libre a puertos novohispanos y su programación bajo calendario fijo, más precisamente de un año para los efectos nacionales y de dos o tres años para los extranjeros.

Con cautela, Revillagigedo había recibido ambas exigencias políticas y las había contestado, razonadamente, por medio del dictamen que solicitó a Posada y en el que demostraba, nuevamente con cifras y datos, la improcedencia de tal solicitud. Posada fue especialmente enérgico y acusó al consulado de atentar contra la utilidad pública. Como apuntamos, también pidió un dictamen a Páez de la Cadena, que a modo de caballo de Troya fungió como aliado de los comerciantes y contestó a su favor. En definitiva, para detener del todo estas pretensiones, Revillagigedo hizo que Posada y Eusebio Ventura Beleña redactaran un segundo dictamen —el “Ensayo apologético sobre la libertad de comercio”—, en el cual Páez de la Cadena, póstumamente, fue acribillado por los sabios argumentos vertidos por ambos.²⁵ El propio Posada, a quien Brading califica como “el funcionario más honrado e ilustre de la Nueva

²⁵ “Representación de los 115 comerciantes al Consulado”, de diciembre 2 de 1791; “Representación del Consulado al virrey Revillagigedo, apoyando la petición de los comerciantes”, de enero 2 de 1792; “Dictamen del fiscal de la Real Hacienda”, de enero 27 de 1792 y el “Ensayo apologético sobre la libertad de comercio”, en Florescano y Castillo, *op. cit.*

España”, criticó al consulado por querer someter el interés de la ciudad al de 200 personas, y el propio Revillagigedo solicitó su abolición o la multiplicación de los consulados.

Pero la disputa no quedó saldada, pues el enojo cundió hasta la corte y rebasó los tiempos, el rey hizo que el sucesor de Revillagigedo, el conde de Branciforte, también amigo del consulado, diera fin a sus reiteradas demandas advirtiéndoles del malestar del monarca. Esta respuesta fue hecha por el virrey a regañadientes, pues además de haber criticado a los recientes consulados de Guadalajara y Veracruz por no haber hecho nada por el virreinato, se pudo constatar que recibió \$7 000 del Consulado de México cuando inspeccionó las obras del Canal de Huehuetoca. Las críticas a los dos consulados eran infundadas, éstos se habían concebido modernamente y además de fomentar el comercio, reunían información económica y construían caminos financiándolos con 0.5% de las mercancías que ingresaban a su jurisdicción. Tan eficiente había sido su funcionamiento, que en 1803 se concesionó al Consulado de Veracruz la construcción del camino de México al puerto, por la vía de Jalapa.

Tal fue la atmósfera política del “Informe sobre el comercio de la Nueva España” —preparado por Revillagigedo tiempo después y el cual se extendió a la economía general del virreinato— generosamente nutrida por los estudios, datos y cifras producidos por la polémica de 1791-1792. El retraso, sabotaje y combate a esta trascendental medida política y económica, situó al más prominente virreinato ultramarino a la zaga de las reformas económicas y costó un fuerte saldo deficitario de modernización. Fueron 25 años de retardo contra el crecimiento económico, merced al poderío de un estamento retrógrado y anticuado, que fueron irrecuperables y mermaron la herencia de modernidad heredada al México independiente. En las páginas del Informe trasluce la progresión alcanzada por la reforma borbónica en otros aspectos de la economía, a pesar del rezago, y apunta el avance a partir de 1789 traducido a la reestructuración de la organización social que se transfiguraba de una división estamental en una división en clases.²⁶

El Informe sobre el comercio, fechado el 31 de agosto de 1793, fue engendrado por un ambiente de intensa lucha política y muestra nítidamente el pensamiento político progresista, racional e ilustrado de su progenitor intelectual. Es un fruto ofrecido por un servidor

²⁶ Este importante documento puede ser consultado en el Archivo General de la Nación. Correspondencia de los Virreyes (segunda serie), vol. 26, ff. 42-99. Lleva por fecha 31 de agosto de 1793 y no tiene título. Se conoce sencillamente como “Informe sobre el comercio de la Nueva España”. Ha sido publicado en el *Boletín* del Archivo General de la Nación, t. I, noviembre-diciembre de 1930, págs. 193-211, t. II, enero-febrero de 1931, págs. 41-49; t. III, marzo-abril de 1931, págs. 196-211. También fue reproducido en la obra de Florescano y Castillo, precitada, t. I, págs. 71-139.

público ilustrado y un diagnóstico del progreso alcanzado por las reformas borbónicas bajo la mano firme de un virrey cuyos actos de gobierno estaban preñados de racionalidad, cautela y prudencia, pero también de energía y combatividad. Este documento representa un recuento de buen gobierno y racionalidad estatal porque, como lo anotamos, las modernas instituciones políticas que estaban surgiendo bajo el cobijo de la reforma borbónica seguían en la Nueva España acechadas por la reivindicación de sus intereses privados. Virreyes de mano débil y proclives a la corrupción abdicaban sin resistencias ante los enemigos del progreso. Opuesto a ellos, Revillagigedo utilizó armas nuevas y poderosas para acelerar la modernización política y contó con la colaboración de funcionarios profesionales capaces de elaborar estadísticas y aplicar políticas racionales, principalmente despachando en la Secretaría del Virreinato. También se apoyó en las direcciones generales y las intendencias.

La libertad de comercio no suprimió el consulado ni confiscó el capital de sus agremiados: bajo una metamorfosis funcional se convirtió en asentista gubernamental de obras públicas y sus miembros en financieros de las mismas, en propietarios de ranchos y en aviadores de minas. Al mismo tiempo, las fortunas se multiplicaron a partir de la actividad mercantil, y los consulados de Veracruz y Guadalajara vinieron a fortalecer el progreso económico del virreinato. Ambos consulados, como lo advertimos, habían sido diseñados de manera diversa y en concordancia con la reforma borbónica, contaban con una junta.²⁷ Esta institución, cuya labor era la de ejercitar el fomento de la agricultura, celaba por el mejoramiento de los cultivos y la introducción de maquinaria, además de que los diputados del consulado tenían como misión reunir información estadística sobre los diversos ramos de la economía de su jurisdicción.²⁸ El Consulado de Guadalajara organizó un servicio de diligencias para comunicar a la ciudad de México, además mejoró el camino entre ambas ciudades, y construyó varios puentes. Otro de sus logros fue la creación de la Escuela de Dibujo, activa entre 1808

²⁷ Real Cédula de su Majestad para la erección del Consulado de la muy noble y leal ciudad de Veracruz, en Smith y Ramírez, *Los consulados de comerciantes de la Nueva España*, México, Instituto Mexicano de Comercio Exterior, 1976, págs. 173-195. Real Cédula de erección del Consulado de Guadalajara, expedida en Aranjuez el 6 de junio de 1795. Reimpresa por orden del Real Tribunal del Consulado de México, en la oficina de doña María Fernández de Jáuregui, calle de Santo Domingo. Año 1807. Archivo General de la Nación. Biblioteca (impresos). 76-12/336. José Ramírez Flores. "El Real Consulado de Guadalajara", en Smith y Ramírez Flores, *op. cit.*, págs. 65-172.

²⁸ Uno de los secretarios del Consulado de Veracruz, José María Quirós, dejó como legado de sus experiencias el trabajo titulado "Reflexiones sobre el comercio libre de las Américas" (México, Archivo General de la Nación, *Boletín* vol. XIX, núm. 2, abril-junio, 1948, págs. 170-215), escrito en 1817.

y 1818, y que financió con sus propios fondos, además del auspicio a la publicación de varios libros.

El Consulado de México fue extinto en 1824, pero las Juntas de Comercio republicanas creadas después fueron su fiel reflejo.

EPÍLOGO

LA HERENCIA BORBÓNICA	283
1. Los gérmenes del Estado moderno	283
2. Los gérmenes de la sociedad civil	286
3. Los gérmenes de la administración pública	292

EPÍLOGO

LA HERENCIA BORBÓNICA

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.

1. Los gérmenes del Estado moderno

El aspecto que en esta investigación ha sido principalmente abordado, es el referente a la formación del Estado moderno en España y su influjo en la organización política en la Nueva España, como semillero de la formación del Estado en México. El establecimiento del Estado, en sustitución del imperio universal de los Austrias, significó la reorganización integral de la península ibérica 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 32 000 efectivos. No debemos olvidar, asimismo, que Gálvez mismo aplicó con rigor la extrañación de los jesuitas y, principalmente, castigó con extrema severidad a los protagonistas de las rebeliones nacidas de esta medida y de las protestas por los problemas de la minería.

En el siglo XVIII el Estado absolutista había derivado en su forma final, al Estado de policía, cuya índole era el fomento de la vida material, social e intelectual de los pobladores. Su fundamento era el *Jus Politiae*, el derecho de policía que sujetaba a los súbditos a la obediencia del príncipe y obligaba a éste a brindarles protección y medios de desenvolvimiento social e individual. El Estado de policía suponía la encarnación plena del fisco, en un régimen titular de la hacienda pública que para cumplir sus deberes sociales

requería de recursos y estaba legalmente legitimado por el derecho de policía para imponerlos. El fisco hace posible la expresión cabal del regalismo como derecho patrimonial, como heredad real cuya explotación es inherente a la potestad monárquica y puede ser concesionada a los particulares a discreción del titular de esa potestad. Significaba, paralelamente, la administración cameral que transformó a las antiguas oficinas hacendarias en agencias de desarrollo económico y social. Finalmente, el Estado de policía organizó un régimen de bienestar que se preocupó por la salud, la educación y las costumbres de los súbditos, y cuidó de las condiciones económicas en que vivían.

El Estado de policía hispánico se distinguió por la afirmación del 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 \$20 000 000 anuales, cuando antes, en 1712, sólo rendían \$3 000 000. Sin embargo, poco antes de esta bonanza fiscal el presupuesto virreinal ya era de suyo generoso, pues los \$6 000 000 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 \$4 000 000 que se destinaban a la defensa y la administración del virreinato, el resto se ocupaba de la protección de Trinidad, Luisiana, Californias y Filipinas. Del presupuesto total indiano, que sumaba \$8 000 000, la Nueva España aportaba \$6 000 000 a la tesorería de Madrid, en tanto que los demás virreinos americanos sólo \$2 000 000. La Nueva España era la segunda tributaria del Estado español, luego de la península.¹

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, entre las que destaca 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 rendimien-

¹ D. A. Brading, *Mineros y comerciantes en el México borbónico (1763-1810)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, págs. 52-53.

tos eran de suyo muy generosos. No eran nada despreciables los ingresos producidos por las Direcciones Generales de la Pólvara 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 tanto, fueran sujetos identificables como causantes fiscales. La confiscación se aplicó sin medida cuando la 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 impreso 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 entre el período de 1765-1777, previo a la liberación comercial, y el de 1778-1790, 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 en la Nueva España que en todos los dominios asiáticos de Inglaterra, toda vez que sus fuerzas armadas solamente consumían 25% del presupuesto virreinal.²

La Real Hacienda representaba más que cualquier otra institución de la administración virreinal, el grado de corrupción engendrado en los modos vigentes de gestión bajo los Austriá. Por ejemplo, los procedimientos administrativos de cobro de derechos fiscales en Veracruz, a cargo de oficiales reales y asentistas, estaban sujetos a la casuística y facilitaban la venalidad de los agentes aduanales. Priestley comenta que tal era el grado de deshonestidad en el puerto, que era conocido como el "cochino" de Veracruz.³ En estas turbias maniobras participaban los comerciantes y los capitanes de barco y no es difícil pensar en las sustanciales mermas que sufrían los ingresos de la Corona. La corrupción propiciaba el contrabando que se gestaba una vez que las mercancías salían de Veracruz, porque las alcabalas se cobraban cuando ingresaban al puerto. Todos estos abusos fueron cortados de raíz por el visitador

² Alejandro de Humboldt, *Ensayo político sobre la Nueva España*, México, Editorial Porrúa, 1978, págs. 499.

³ Herbert Priestley, *Las reformas de José de Gálvez en la Nueva España*, Biblioteca de Historiadores Mexicanos. México, Editor Vargas Rea, 1953.

general, cuando se estatificaron las alcabalas y se mejoró el sistema de vigilancia aduanal; estos cambios se extendieron a Acapulco.

2. Los gérmenes de la sociedad civil

La noción de Estado de bienestar, implantada por los Borbones, fue la que trajo más convulsiones sociales. El proyecto de fortalecimiento de la sujeción del virreinato requería una nueva oleada migratoria española, que se ocupó principalmente en el comercio y la administración pública. El México borbónico fue una exitosa experiencia de un régimen ilustrado, cuyas bases sociales no eran los estamentos, sino nuevas clases sociales nacidas de la transformación económica del comercio y la minería. Estas nuevas clases tenían un sentido empresarial en su actividad económica, y con fundamento en nuevos incentivos promovió hábitos distintos para la acumulación de capital. Tales mutaciones modificaron asimismo la composición y distribución del capital, que tendió a invertirse más ampliamente en otros sectores de la economía. Un efecto de repercusión en gran escala fue la liberalización del comercio, cuyos beneficios se dejaron sentir en la navegación y en el aumento de la producción y el consumo, con beneficios en los precios que tendieron a la moderación. El ingreso de nuevos comerciantes al mercado favoreció la formación de consumidores más activos y participantes, debido a las nuevas reglas basadas en la competencia y el desarrollo de habilidades empresariales que no tenían los antiguos tenderos, toda vez que sus aspiraciones no se inclinaban por los títulos nobiliarios ni los mayorazgos. Finalmente, comenzó a formarse una clase asalariada que se ocupaba en los nuevos negocios, pero que no se benefició mayormente de la prosperidad del virreinato, tal como se observa en su activismo durante los levantamientos que ocurrieron en la Nueva España.⁴

El malestar social que culminó con la Guerra de Independencia, no tuvo por única causa la pauperización social, también obró en su sentido la inestabilidad producida por la reforma borbónica. Ocurrió, de manera similar en la Francia revolucionaria por efecto de la prosperidad económica que aumenta, pero no distribuye la riqueza. Como lo explican Florescano y Gil, "las transformaciones políticas, administrativas y económicas [...] provocaron un desajuste social que, al no encontrar vías políticas que le dieran solución institucional y desatar otros procesos que hicieron más evidentes las contradicciones del sistema, dieron paso a la vía revolucionaria que incendió al país en 1810".⁵ La reforma borbónica

⁴ Eduardo Arcila Farias, *Las reformas económicas del siglo XVIII en la Nueva España*, México SepSetentas, 1974, 2 ts., págs. 182-209.

⁵ Enrique Florescano e Isabel Gil Sánchez, "La época de las reformas borbónicas

trastocó los patrones de actividad económica regional y produjo un gran incremento de riqueza no distribuida, y generó efectos sociales desestabilizantes. La política de colonización con mayores dosis de dependencia, incentivó la toma de conciencia de la autosuficiencia económica de la Nueva España y con ello el proyecto de liberación política.

Para resolver el problema sucitado por la estrechez de la oferta de capitales líquidos y desplazar al clero de sus funciones de prestamista, los reformadores estimularon a las casas comerciales para atender esta demanda y, por iniciativa del segundo conde de Revillagigedo, se intentó fijar la cantidad de 2% sobre préstamos para desanimar el agio y trasladar los recursos a actividades productivas. Con esta medida, se intentaría desamortizar la riqueza implicada en el carácter prendario de los préstamos, sobre bienes inmuebles.

La reforma borbónica dejó indudables beneficios a la Nueva España, entre otros el aumento de la riqueza. Sin embargo, su incremento no correspondió a una distribución equitativa y la nueva dinastía fue incapaz de suprimir los excesos de la pauperización de la población novohispana. Comentaba Revillagigedo, que "la constitución de estos reinos ofrece mucha dificultad para los establecimientos y obras de beneficio público. La extensión de terreno y la población es muy escasa con respecto a ella". El censo demográfico algo hubiera aportado, pero quedó inconcluso y únicamente le permitió inferir que existía un conglomerado humano de alrededor de 4.5 millones de habitantes que se hallaban completamente desarticulados, y que era cualquier cosa menos una sociedad civil.⁶

Los virreyes gobernaban sobre un conglomerado humano que no servía para sustentar suficientemente a una sociedad civil, ni a un Estado moderno. Estaba todavía separado por estamentos y castas, las divisiones sociales más antiguas y estacionarias, y su régimen judicial era el mejor retrato de este mosaico social heteróclito y desarticulado que mantenía incólume la vieja separación pro-

y el crecimiento económico", *Historia general de México*, El Colegio de México, 1980, págs. 91.

⁶ "Instrucción reservada del Exmo. señor virrey conde de Revillagigedo a su sucesor el Exmo. señor marqués de Brancinforte en el año de 1794". Archivo General de la Nación. Correspondencia de los Virreyes (segunda serie), vol. 28, ff. 1-387. Es la memoria virreinal que ha tenido más ediciones: impresa en México en 1831 por Agustín Guiol y luego en 1873 junto con otras más en la Biblioteca Histórica de Iberia, t. XIII. México, por Ignacio Escalante, 2 vols. La instrucción de Revillagigedo ocupa las págs. 5-527 del segundo tomo. La Editorial Jus la publicó en 1966, junto con el Informe sobre las misiones de Revillagigedo. La versión más reciente la ha preparado el profesor Ernesto de la Torre Villar: *Instrucciones y memorias de los virreyes novohispanos*, México, Editorial Porrúa, 1991, 2 vols. Ocupa el t. II, págs. 1027-1273.

ducida por la conquista, entre hispanos e indígenas. Cada cual estaba contenido en sus repúblicas, separados por leyes privativas que impedían, a toda costa, su vinculación. El virrey Revillagigedo observaba que en la comunidad indígena degradada descansaba la mayor parte del trabajo material, en tanto que los peninsulares hasta prohibido lo tenían. El propietario no era productor directo, factor base que había inducido la acumulación de capital en la Europa no católica. La división tradicional y estacionaria de castas y estamentos dio origen al modo de gobierno, al sistema de comercio y al abismo entre ricos y pobres en la Nueva España.

Y sin embargo, el virreinato novohispano era el más opulento de todos los dominios ultramarinos y sus capitales contribuían generosamente al sostenimiento de la metrópoli. La riqueza que se quedaba en el país, no obstante, no se invertía en la reproducción del capital, sino como lo apunta Juan Vicente de Güemes, en "opulentas fundaciones" de conventos, capellanías y obras pías, fundaciones estas en las que años después don José María Luis Mora denunciaría que se habían drenado los grandes capitales producidos por el país. Nada más opuesto a la formación de una nacionalidad, substrato primordial al moderno Estado que intuí la política ilustrada de los Borbones, y así lo hace constar el virrey cuando consignaba que "la diversidad de suertes en extremos tan opuestos, es un obstáculo de la mayor entidad, para establecer clases: a saber, o de muy ricos, o de muy pobres, los primeros no contribuyen a él por la falta de voluntad y sobra de medios para resistir las órdenes del jefe; y los segundo aún cuando tengan los mejores deseos, carecen de la posibilidades de ponerlos en ejecución".⁷ Los magnates no querían proveer un mayor nivel de comunidad, pero podían y querían oponerse a quienes sí la deben aportar, en tanto que los desposeídos, aún teniendo conciencia de su situación, carecían de medios para exteriorizarla. Es patente la capacidad que tuvo la reforma borbónica para hacer prosperar, a pesar de esta sociedad abismalmente dividida entre ricos y pobres, las obras en común que había establecido a partir de la Visita General de Gálvez.

El crecimiento económico no produjo igualdad, y sufragó más distancia social y la concentración de la riqueza en los mineros y los nuevos comerciantes, marginando de su beneficio a los agricultores, pequeños empresarios, obrajeros y trabajadores, así como a los antiguos miembros del Consulado de México, quienes se convirtieron en los más combativos enemigos de la reforma borbónica. Con el mismo carácter de detonante de las antiguas instituciones sociales establecidas, el crecimiento económico también produjo la insatisfacción de clases sociales emergentes que se quedaron al

⁷ *Ibid.*, párrafo 152.

margen de los beneficios. La frustración social fue acompañada por la frustración política, debido principalmente a la falta de capacidad del proyecto borbónico para establecer las instituciones sociales que dieran cabida a la movilización social, desatada por los cambios. Parece que en la Nueva España no existieron las sociedades económicas que en España hicieron fluir a las demandas políticas, ni los partidos necesarios para agregar los intereses de los grupos emergentes, de modo que los curatos y cabildos fungieron como instituciones de participación política, como lo explican Florescano y Gil.

Los cambios en la economía produjeron a un proletariado cuasi-servil, como lo definen ambos autores, que fue ocupado en los ranchos, haciendas, ingenios y estancias. Las comunidades indígenas sufrieron el impacto de cambio más sensible, desde la época de la Conquista, tanto en las formas de propiedad, comunidad y familia, como en sus instituciones culturales y sociales. Su propiedad comunal comenzó a ser expropiada y ellas mismas se convirtieron en fuerza de trabajo de centros urbanos laborales. Sin embargo, las comunidades indígenas fueron incorporadas como accionistas de la Compañía de Filipinas, para evitar que sus capitales permanecieran ociosos y fueran fuente de malversación, y para lo cual adquirieron 513 acciones. Por sugerencia de Ramón Posada, participaron en las suscripciones del Banco de San Carlos con el aval, como apoderado, de Gaspar de Jovellanos. El número de acciones que suscribieron fue de 1 323, que les reportaron 131 614 reales anuales.

La reforma borbónica transformó el estado de cosas e hizo que esta constitución mudara parcialmente. Por un lado, la supresión del monopolio comercial redujo en una multiplicación de fortunas y la supresión de los repartimientos pero, por otro lado, no alivió cabalmente la triste situación de los indígenas. Así, aunque el panorama clasista estaba variando, el espacio social de los indígenas continuaba en la penumbra.

Uno de los aspectos más progresivos de la reforma borbónica frente al estacionario tiempo histórico de la Nueva España, consistió en su aversión a la multiplicidad de órganos judiciales, pues ellos significaban los fueros y la formalización de la división estamental de la sociedad, signo prominente de las resistencias a la modernización. La indiferenciación entre administración y justicia, otro ingrediente tradicional, perpetuaba esta separación estamental antisocial y daba pie a su entronización, y por tanto al retardo a la futura civilidad mexicana. En ausencia de un sentido de nacionalidad, una dosis elemental de concepto de ciudadanía hubiera allanado el camino hacia el desarrollo del mínimo de comunidad primordial, requerido para desatar el desarrollo de las

fuerzas del progreso y facilitar la movilización social que, por ejemplo, en Europa liberó a muchas personas de vínculos sociales estancados y pudieron obtener nuevos medios de vida, otra residencia y una nueva situación social. Esto lo impedía el régimen judicial, el sistema de fueros que sería suprimido por Benito Juárez mucho tiempo después. Como lo explicaba Revillagigedo, "cada uno en el suyo suele tener más favor, que en los extraños" y cada uno quiere hacer que el contrario haga el pleito en su propio campo; y añade que "pocas personas tienen una verdadera idea de lo que es su fuero y creyéndose independientes por el de toda autoridad pública, que no sea de su propio jefe, despreciando los demás, y se atreven a excesos que no cometerían, si supiesen que los podía corregir un juez".⁸ No está demás recordar que fue también Mora quien reclamó a las corporaciones, especialmente al clero, el haber sido óbice al desarrollo del concepto de ciudadanía en México.

Aquellos quienes en su tiempo observaron la supresión de los regímenes absolutistas, que Revillagigedo visualizó en Francia, supieron desde entonces que uno de los capítulos más progresistas de la política de los gobernantes modernos fue separar la justicia y la administración, y abolir los fueros, privilegios e inmunidades, para favorecer a lo que sabiamente Carlos Marx llamó la unidad civil de la nación. Esta preocupación contra la existencia de fueros como signo de la división estamental de clases, estuvo presente en el pensamiento liberal mexicano del siglo XIX y en este sentido Juan Vicente de Güemes fue uno de sus precursores. Él no sugirió la supresión total, obra del Estado burgués de derecho, pues era miembro de un régimen absolutista donde la desigualdad jurídica se había conservado y se mantenía aún como parte estructural del régimen, aunque degradada. No deja de ser una gran paradoja que el gran modernizador, José de Gálvez, que desafiara con éxito al Consulado de México, el cuerpo que mejor representaba esta sociedad estamental, fuera quien inspirara la formación de un cuerpo similar: el Tribunal de Minería, otro órgano judicial privativo. A los estadistas les está dado el gobernar con éxito y reformar para hacer que el régimen perdure, pero nunca el abolir del todo una situación de la cual ellos son usufructuarios.

La reforma borbónica incidió en una multitud de aspectos del virreinato, produciendo efectos benéficos, tales como el Jardín Botánico fundado formalmente por el virrey Flores y organizado efectivamente por el segundo conde de Revillagigedo. Se ocupó por

⁸ Revillagigedo propuso que los fueros se ciñeran a oficios concretos y que las causas comunes se destinaran a jueces ordinarios, toda vez que debía suprimirse del todo el comercio de los cargos judiciales, haciéndose asalariados y reclutándose a los ejercitadores de las judicaturas entre lo mejor de la sociedad novohispana. *Ibid.*, parágrafo 118.

igual de la educación que de la salud, de las obras públicas y de los cementerios; se interesó por las bellas artes y su academia, y por mejorar la planta docente del Colegio de Minería, y también por la situación de los miserables que habitaban los hospicios. Fue este virrey quien mejor ilustra los logros de la reforma, a él le interesaba únicamente “mejorar la infeliz situación y el atraso en que han vivido por siglos enteros” tan devotos súbditos de la Corona, pues la única satisfacción del gobernante es “obrar bien en el mejor servicio del rey y utilidad pública”.

No menos radical que el cambio económico, fue la transformación social producida por la ilustración misma introducida por la Casa de Borbón en la Nueva España. Dos de los más distinguidos estadistas que militaban en las filas de la ilustración española, José de Gálvez y el segundo conde de Revillagigedo, estuvieron activos en ella y en su seno forjaron el merecido prestigio que distinguió sus vidas. La Ilustración produjo también a otros servidores públicos ilustrados, como Ramón Posada, Fernando José Mangino y Eusebio Ventura Beleña, además de Baltazar Ladrón de Guevara y hasta Hipólito Villarroel, quien estaba de acuerdo con muchos de los aspectos de la reforma borbónica. Humboldt observó en la Nueva España las mismas instituciones de gobierno que existían en Europa, salvo los derechos ciudadanos, y “ninguna ciudad del nuevo continente, sin exceptuar las de los Estados Unidos, presenta establecimientos científicos tan grandes y sólidos como los de la capital de México”.⁹ La ciudad contaba con el Colegio de Minería, la Academia de San Carlos y el Jardín Botánico, y hay que destacar que la Nueva España era la más adelantada en botánica y en sus establecimientos de cultura se enseñaba química, matemáticas, astronomía y geometría, por sabios tan eminentes como Antonio de Alzate. El director de las obras del Canal de Huehuetoca fue Enrico Martínez, quien dirigió los trabajos de nivelado en suelo del valle de México y escribió un texto de trigonometría. Humboldt añade que “la ciudad de México es también muy notable por su buena policía urbana”, tenía calles anchas e iluminadas y “estos beneficios se deben a la actividad del conde de Revillagigedo”. Un ilustre mexicano que vivió en el siglo pasado, Tadeo Ortiz, ofreció en 1832 una magistral exposición de los progresos científicos y culturales de la Nueva España durante el siglo XVIII.¹⁰

El concepto de las relaciones entre España y sus dominios indios, con base en la noción de colonia y por tanto en la sujeción,

⁹ Humboldt, *op. cit.*, págs. 79.

¹⁰ Tadeo Ortiz refiere la vasta obra de Alzate, quien se ocupó en la literatura, astronomía, matemáticas, química y geponía, así como de urbanismo y abasto, en *México como nación independiente y libre*, Ediciones del Instituto Tecnológico de Guadalajara, 1952 (1832), 2 ts., t. 1, cap. v.

estaba basado en la noción de Estado como distinto al de Imperio universal. Sus nuevos fundamentos eran el regalismo, el fomento y el desarrollo científico y tecnológico. Se trataba, en suma, del establecimiento del Estado de policía como el que existía en las modernas naciones de Europa. Tal como lo han explicado Florescano y Gil, las nuevas relaciones significaban el tránsito del concepto de dominio al de colonia, y el prospecto era tensar los flojos lazos que las vinculaban a la metrópoli.¹¹

3. Los gérmenes de la administración pública

Una de las medidas más radicales a favor de la transformación en las relaciones de dominio, fue la modernización de la administración pública y la profesionalización del servicio público, por medio de la supresión de los oficios vendibles y la creación de empleos remunerados. Las actividades administrativas se ampliaron a las obras públicas y la edificación de hospitales, así como al desarrollo de instituciones de cultura, y el empedrado y alumbrado de la capital de la Nueva España. El virrey dejó de ser auxiliado por un cuerpo de empleados patrimoniales inorgánico, inexperto y desprovisto de juicio, y se apoyó en funcionarios públicos de carrera cuyo trabajo cotidiano era el archivo y las estadísticas. La obra maestra era el Archivo General de la Secretaría de Cámara del Virreinato, cuyos procesos de trabajo basados en el cálculo y de datos fidedignos, servían al desarrollo de las actividades económicas, sociales y culturales de la Nueva España. Gracias a sus bien dispuestos papeles, Revillagigedo hizo abortar la última intentona del Consulado de México contra la libertad de comercio y se nutrió la soberbia obra de Fonseca y Urrutia sobre la Real Hacienda.¹²

Humboldt otorga merecidos créditos a Revillagigedo como eminente servidor público, lo considera como "uno de los administradores más activos y sabios", y pondera especialmente el censo que mandó levantar en 1793, toda vez que lamenta que luego del ilustre virrey ningún gobernante se volvió a preocupar de las estadísticas. Similares palabras brinda a Manuel de Flon, intendente de Puebla, de quien dice es un "sujeto ilustrado como respetable". Aquilata especialmente la calidad del camino de Veracruz a Perote, a cargo del Consulado de Veracruz, y al que califica tan bueno como los de Francia. Este consulado también edificó el faro del puerto y mejoró varios hospitales.¹³

¹¹ Florescano y Gil, *op. cit.*, págs. 185-199.

¹² Arcila Farías, *op. cit.*

¹³ Humboldt, *op. cit.*, págs. 37 y 160.

Luis de la Rosa, fundador de la ciencia de la administración en México, comentó en 1853 sobre el régimen virreinal, que “aquel 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 la magnitud de la Nueva España. Una de las aportaciones de la reforma fue la causa de 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 las subdelegaciones, con ellas “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 dirección y algún impulso a la administración interior del virreinato”.¹⁴

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 centralizada mexicana, que aunque modelada en la experiencia hispánica de sus días, tuvo en esa institución su soporte organizativo original.¹⁵ La documentación que procesaba esta dependencia de la administración virreinal, sencillamente se dividió en las novísimas cuatro Secretarías de Estado que sucedieron a la Secretaría de Cámara del Virreinato, ateniéndose desde entonces a 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 del Despacho de

¹⁴ Luis de la Rosa, *La administración pública en México y medios de mejorarla*, México, s. e. 1953, págs. 10-12.

¹⁵ El modelo que sirvió de inspiración directa e inmediata de la organización de la administración pública mexicana, provino del diseño planteado en la Constitución española de Cádiz, cuyo elenco de dependencias estaba integrado por las secretarías del despacho de Estado, Gracia y Justicia, Hacienda, Guerra; y Marina, además de las secretarías del despacho de la Gobernación del Reino de la Península e Islas Adyacentes, y de la Gobernación del Reino de Ultramar. Constitución española de mayo 18 de 1812. La enumeración de las secretarías del despacho se hace en el capítulo VI, de la Constitución. Ver José Gamboa, *Leyes Constitucionales de México durante el siglo XIX*, México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1901, págs. 205-206.

Relaciones Exteriores e Interiores; Guerra; Hacienda; y Justicia y Negocios Eclesiásticos.¹⁶

Es muy significativo subrayar que el total del articulado del Reglamento de la Regencia del Imperio del 8 de noviembre de 1821, que dio arreglo primordial a la administración pública mexicana, se refiere a la organización, funciones y procedimientos de trabajo de esta oficina, en tanto que una parte muy abreviada, puesta al final, da cuenta de la repartición de ramos por cada secretaría.¹⁷ Las cuatro Secretarías de Estado y del Despacho del México independiente fueron, pues, un efecto sucedáneo de la cuatripartición departamental de la Secretaría del Virreinato, entre las cuales se distribuyeron los negocios públicos que antaño concentraba y permaneció en esencia la configuración de sus cuatro departamentos: el segundo se convirtió en la Secretaría de Hacienda; el tercero en la de Justicia y Negocios Eclesiásticos; el cuarto en la de Guerra; y el primero, más la mitad del segundo y la mitad de tercero, en la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores.

Los nuevos gobernantes de la regencia del imperio tuvieron que hacer un esfuerzo imaginativo mínimo, porque los deberes de cada secretaría se calcularon de sus similares fundadas en España, en tanto que en lo relativo a la organización material del trabajo administrativo todo se los había provisto la antigua Secretaría de Cámara del Virreinato. A pesar de las nuevas políticas de administración de personal, en los primeros tiempos del régimen federal aún seguían laborando muchos de los servidores civiles heredados por la reforma borbónica, entre ellos los de la extinta Secretaría del Virreinato. La Secretaría de Hacienda integró su planta mediante el reclutamiento de los servidores fiscales de la extinta Real Hacienda, en tanto que la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores absorbió a la mayor parte de los cometidos que antaño

¹⁶ Estas secretarías habían sido modeladas en aquellas otras formadas por la reforma borbónica, con base en la clasificación de los negocios públicos en cuatro ramos: policía, justicia, hacienda y guerra. Luego de una evolución de más de 90 años, en España quedaron constituidas cinco Secretarías del Despacho: Estado, Gracia y Justicia; Guerra, Marina, y Hacienda, luego de la supresión de la Secretaría de Indias y la distribución de los negocios americanos entre las otras cinco. *Decreto del rey, uniendo a las cinco Secretarías de Estado y del Despacho de España los negocios respectivos a cada departamento en las Indias*, de abril 25 de 1790. Reimpreso en México por D. Felipe de Zúñiga y Ontiveros. 1790. Para asistir al secretario de Hacienda en los negocios de Minas y Comercio en Indias, se crearon las Direcciones Generales de Rentas, de Real Hacienda y de Comercio de Indias. Ésta, entre otras, fue una más de las grandes reformas a la administración pública española conducidas por el conde de Floridablanca.

¹⁷ "Reglamento para el gobierno interior y exterior de las secretarías de Estado y del despacho universal", de noviembre 8 de 1821, en *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*, México, Secretaría de la Presidencia, ts. 5, vol. 1, págs. 41-47.

ejercía ésta, además de las propias que el Estado recién gestado debía desempeñar.

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

En fin, tal como lo declara el sabio prusiano sobre el virreinato de la Nueva España, “no hablamos aquí sino del valor político del país, atendiendo su actual estado de civilización que es muy superior al que se observa en las demás posesiones españolas”.¹⁸

¹⁸ Humboldt, *op. cit.*, pág. 4.

FUENTES Y BIBLIOGRAFIA

I. MANUSCRITOS	297
1. Memorias, dictámenes y proyectos	297
2. Correspondencia	299
3. Disposiciones jurídicas	301
II. IMPRESOS	303
1. Memorias, dictámenes y proyectos	303
2. Correspondencia	305
3. Disposiciones jurídicas	305
III. LIBROS Y ARTÍCULOS	307

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

I. MANUSCRITOS

(Archivo General de la Nación y la Biblioteca Nacional)

1. Memorias, dictámenes y proyectos

BUCARELI, Frey Antonio María de. "Dictamen del virrey sobre el proyecto de establecer intendencias en la Nueva España, o sea adoptar nueva forma de gobierno", del 27 de marzo de 1774. México, Biblioteca Nacional. MS 441 (1378), ff. 42-51. Ha sido publicado en el *Boletín* del Archivo General de la Nación, México, t. I, pags.186-204.

CROIX, marqués de. "Plan para la oficina del Virreinato", del 6 de febrero de 1771. México, Archivo General de la Nación. Correspondencia de los Virreyes (segunda serie), vol. 15, ff. 300-311.

GÁLVEZ, José y marqués de Croix. "Informe y plan de intendencias para el Reino de la Nueva España", del 15 de enero de 1768. México, Biblioteca Nacional. MS 441 (1378), ff. 1323.

———. "Plan para la erección de un gobierno y Comandancia General que comprenda la península de Californias y las provincias de Sinaloa, Sonora y Nueva Vizcaya", del 23 de enero, 1768. México, Biblioteca Nacional. Fondo Reservado, MS 441 (1378), ff. 26-31. Hay una publicación del *Boletín* del Archivo General de la Nación, vol. XII, núm. 1, enero-marzo, 1941, pags.73-82.

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

GÁLVEZ, José de. "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, del 31 de diciembre de 1771." México, Biblioteca Nacional, MS.1506 (1260), 35 (72) 1771.

CARLOS III. "Instrucción reservada a José de Gálvez, como Visitador General de la Nueva España", del 14 de marzo de 1765. México, Archivo General de la Nación. Reales Cédulas (originales), vol. 86, exp. 92, ff. 169-180.

REVILLAGIGEDO, segundo conde de. "Censo de funcionarios públicos del Virreinato". Archivo General de la Nación, Historia, vol. 159, exps. 2, 3 y 4. 1789-1790.

———. "Informe de los intendentes sobre fábricas, molinos, ingenios, lagunas y ríos de sus respectivas provincias", de 1793-1794. México, Archivo General de la Nación, Historia, vol. 74, ff. 407-455.

———. "Informes de los intendentes sobre los ayuntamientos de las ciudades y villas del Reino", de 1789-1790. México, Archivo General de la Nación. Historia, vol. 159, exp. 6, ff. 1789-1790.

———. "Informe de los intendentes sobre asesores y subdelegados", de 1789-1790. México, Archivo General de la Nación. Historia, vol. 159, exp. 5 y 9, ff. 30-70.

———. "Dictamen sobre las intendencias", del 5 de mayo de 1791. Archivo General de la Nación. Correspondencia de los Virreyes (segunda serie), t. 23, ff. 54-232. (Reproducido en Ricardo Rees Jones, *El despotismo ilustrado y los intendentes en la Nueva España*, México UNAM, 1979, págs. 293-390).

———. "Informe sobre el comercio de la Nueva España", del 31 de agosto de 1793. México, Archivo General de la Nación. Correspondencia de los Virreyes (segunda serie), vol. 26, ff. 42-99. No tiene título, se conoce sencillamente como "Informe sobre el comercio de la Nueva España". Ha sido publicado en el *Boletín del Archivo General de la Nación*, t. I, noviembre-diciembre de 1930, págs. 193-211, t. II enero-febrero de 1931, págs. 41-49; t. III, marzo-abril de 1931, págs. 196-211. También fue reproducido en la obra de Florescano y Castillo, precitada t. I, págs. 71-139.

———. "Instrucción reservada del Exmo. señor virrey conde de Revillagigedo a su sucesor el Exmo. señor marqués de Brancinforte en el año de 1794". Archivo General de la Nación, Correspondencia de los Virreyes (segunda serie), vol. 28,

ff. 1-387. Es la memoria virreinal que ha tenido más ediciones: impresa en México en 1831 por Agustín Guiol y luego en 1873 junto con otras más en la Biblioteca Histórica de Iberia, tomo XIII. México, por Ignacio Escalante, 2 vols. La Instrucción de Revillagigedo ocupa las págs. 5-527 del segundo tomo. La Editorial Jus la publicó en 1966, junto con el Informe sobre las misiones de Revillagigedo. La versión más reciente la ha preparado el maestro Ernesto de la Torre Villar: *Instrucciones y memorias de los virreyes novohispanos*. México, Editorial Porrúa, 1991, 2 vols. Ocupa el tomo II, págs. 1027-1273.

TEPA, conde de. “Discurso contra el Plan de intendencias”, del 1 de julio de 1773. México, Biblioteca Nacional, MS 448 (1385), ff. 1-108.

2. Correspondencia

2.1 Del virrey Carlos de Croix

De ARRIAGA a CROIX, de noviembre 16 de 1767. Archivo General de la Nación, Reales Cédulas, vol. 91, ff. 282-283.

De CROIX a ARRIAGA, del marzo 26 de 1768. México, Archivo General de la Nación, Correspondencia de los Virreyes (segunda serie), vol. 36, exp. 36, ff.178-179.

De ARRIAGA a CROIX, del 22 de abril de 1768. Archivo General de la Nación, Reales Órdenes (originales), vol. 92, exp. 129, ff. 224 y v.

De CROIX a DE FERRAZ, del 11 de octubre de 1768. Archivo General de la Nación, Correspondencia de los Virreyes (segunda serie), vol. 17 *bis*, exp. 54.

De CROIX a ARRIAGA, del 20 y 31 diciembre de 1769, y dos misivas del 3 de junio de 1770. México, Archivo General de la Nación (AGN). Correspondencia de los Virreyes (reservada) (segunda serie), vol. 15, ff. 200-204, 204-206, 476 y v.

De CROIX a DE PALACIO, 24 de febrero de 1770. Archivo General de la Nación, Correspondencia de los Virreyes (segunda serie), vol. 17 *bis*, exp. 75.

De CROIX a GRIMALDI, del 3 de junio de 1770. México, Archivo General de la Nación (AGN). Correspondencia de los Virreyes (reservada) (segunda serie), vol. 15, ff. 157-158.

De CROIX a ARRIAGA, del 28 de julio de 1770. México, Archivo General de la Nación, Correspondencia de los Virreyes, vol. 15, exp. 60, f. 228.

De GÁLVEZ a CROIX, del 17 de octubre de 1770. México, Archivo General de la Nación, Correspondencia de los Virreyes (segunda serie), vol. 15, exp. 10, ff. 269-270.

De CROIX a ARRIAGA, del 28 de abril de 1770 y del 26 de mayo de 1771. Archivo General de la Nación. Correspondencia de los Virreyes (segunda serie), respectivamente, vol. 13, ff. 378-379, y vol. 15, ff. 317-318.

De ARRIAGA a CROIX del 16 de abril, del 22 de agosto y septiembre 29 de 1770, y del 1 de septiembre de 1771. Archivo General de la Nación, Reales Cédulas, vol. 96 exp. 54, 97 y 98 (las dos primeras); vol. 97, exp. 66 (la última).

De CROIX a GRIMALDI, del 27 de febrero de 1771. México, Archivo General de la Nación (AGN). Correspondencia de los Virreyes (reservada) (segunda serie), vol. 146, ff. 168 y v.

2.2 Otra

De ARRIAGA a CRUILLAS, del 15 de marzo de 1765. México, Archivo General de la Nación, Reales Cédulas (originales), vol. 86, exp. 81, f. 149.

De ARRIAGA a CRUILLAS, del 26 de marzo de 1765. México, Archivo General de la Nación, Reales Cédulas (originales), vol. 86, exp. 92, ff. 181 y v.

De ARRIAGA a CRUILLAS, del 26 de marzo de 1765. México, Archivo General de la Nación, Reales Cédulas (originales), vol. 86, exp. 91, ff. 168 y v.

De GÁLVEZ a JUAN de PINEDA, del 16 de junio de 1769. Archivo General de la Nación, Patronato Eclesiástico, Historia, vol. 18, ff. 1-51, 1792. "Cartas importantes para ilustrar la historia de Sinaloa y Sonora", con 290 fojas útiles. Son copias fieles de las originales, según hace constar Francisco García Figueroa.

De JUAN DE PALACIO a ANTONIO MÉNDEZ, del 26 de febrero de 1770. Archivo General de la Nación, Correspondencia de los Virreyes (segunda serie), vol. 17 *bis*, exp. 76.

De BUCARELI a DE PALACIO, del 7 de septiembre de 1773. Archivo General de la Nación, Correspondencia de los Virreyes (segunda serie), vol. 17 *bis*, exp. 103.

De BUCARELI a DE PALACIO, de diciembre 21 de 1773. Archivo General de la Nación, Correspondencia de los Virreyes (segunda serie), vol. 17 *bis*, exp. 124.

3. Disposiciones jurídicas

Cedulario sobre las variaciones de artículos de la Ordenanza de Intendentes. México, *Boletín* del Archivo General de la Nación, julio-diciembre, 1971. págs. 404-414.

Circular del marqués de Croix, reproduciendo un oficio signado por el contador de la Dirección General de Bienes Ocupados, del 18 de diciembre de 1768. Archivo General de la Nación, Correspondencia de los Virreyes (segunda serie), vol. 17 *bis*, exp. 64 y 103.

Decreto del 23 de mayo de 1773, emitido por Bucareli. Archivo General de la Nación, Correspondencia de los Virreyes (segunda serie), vol. 17 *bis*, exp. 103.

Orden del conde de Aranda, con acuerdo del Consejo Extraordinario del 19 de noviembre de 1772, dirigida al virrey Bucareli. Archivo General de la Nación, Correspondencia de los Virreyes (segunda serie), vol. 17 *bis*, exp. 103.

Real Cédula, expedida en Madrid el 13 de agosto de 1764. México, Archivo General de la Nación, Reales Cédulas (originales), vol. 85, ff. 120.

Real Cédula, expedida en Madrid el 21 de marzo de 1765. México, Archivo General de la Nación, Reales Cédulas (originales), vol. 86, exp. 87, ff. 158-159.

Real Decreto sobre libertad de comercio, del 16 de octubre de 1765. Archivo General de la Nación, Reales Cédulas (originales), vol. 87, exp. 257, ff. 220-226. Esta disposición está impresa en Reales

Cédulas (originales), vol. 87, exp. 265, ff. 247-250, pero con fecha 8 de noviembre del mismo año.

Real Decreto sobre libertad de comercio, del 2 de febrero de 1778. Archivo General de la Nación, Biblioteca (impresos), Caja 27, clasificación 27-32/328.

Real Orden, del 30 de julio de 1764. México, Archivo General de la Nación, Reales Cédulas (originales), vol. 84, ff. 313.

Real Orden, del 23 de septiembre de 1785. Archivo General de la Nación, Reales Cédulas (originales), vol. 122, exp. 43, f. 92.

Resolución judicial de José de Gálvez, dictada en San Luis de la Paz el 18 de julio de 1769, número 32. Archivo General de la Nación, Patronato Eclesiástico, Historia, vol. 18, ff. 1-51. 1792. "Cartas importantes para ilustrar la historia de Sinaloa y Sonora", con 290 fojas útiles. Son copias fieles de las originales, según hace constar Francisco García Figueroa.

REVILLAGIGEDO, conde de. "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 1790-1794. México, Biblioteca Nacional, Cedulaario, MS 740. 466, ff.166-218. (El Compendio fue reproducido en 1983 por el Instituto de Investigaciones Bibliográficas, lo preparó y prologó Ignacio González-Polo.

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, del 7 de abril de 1790. México, Biblioteca Nacional, 391. LAF [1790], MIS. 391.

Estado general de la población de la capital de la Nueva España, dividida en cuarteles mayores y subdivisiones en 32 menores. 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 (sin día) de 1790. Por D. Felipe de Zúñiga y Ontiveros, 1790. México, Biblioteca Nacional. 391. LAF (1790). MISC.V. 391.

_____. Reglamento sobre limpia de la ciudad del 31 de agosto de 1790. 1518. LAF. 1790. MIS.V. 1518.

II. IMPRESOS

1. Memorias, dictámenes y proyectos

ARANDA, conde de. "Memoria remitida secretamente al rey Carlos III, por el conde de Aranda, sobre la independencia de las colonias inglesas, después de haber firmado el Tratado de París de 1783". En la obra *La gran década nacional: 1857-1867*, de Miguel Galindo. México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987, vol. II, págs. 669-674.

Capitanía General de las Provincias de Sinaloa, Sonora, Californias y Nueva Vizcaya y gobiernos subalternos de Coahuila, Texas y Nuevo México, en *La administración de D. Frey Antonio María Bucareli y Ursúa*. México, Archivo General de la Nación, 2 ts., I, págs. 332-342.

"Informe del Consulado de Comerciantes de México al rey sobre la situación del comercio y la economía en la Nueva España", de 1787. En Enrique Florescano y Fernando Castillo. *Controversia sobre la libertad de comercio en la Nueva España*. México, Instituto Mexicano de Comercio Exterior, 2 vols., 1975, I, págs. 245-251.

"Informe que dio el Exmo. señor marqués de Sonora cuando estuvo en Californias al Exmo. señor virrey de México, marqués de Croix, manifestando lo que son dichas Californias". Sin fecha, México, Archivo General de la Nación, *Boletín*, vol. IV, núm. 6, noviembre-diciembre, 1936, págs. 802-832.

"Informe del virrey y del visitador general de Nueva España, sobre la importancia y utilidad de que ahora se establezca la Comandancia General que S. M. tiene aprobada para las Provincias de Sonora y Sinaloa, California y Nueva Vizcaya", de junio 22 de 1771. México, Archivo General de la Nación, *Boletín* vol. XII, núm. 1, enero-marzo, 1941. págs. 73-82.

"Informe del intendente Manuel de Flon al virrey segundo conde de Revillagigedo", de mayo 12 de 1790. En Ricardo Rees Jones. *El despotismo ilustrado y los intendentes de la Nueva España*. México, UNAM, 1979, págs. 285-292.

"Instrucciones que los virreyes de la Nueva España dejaron a sus sucesores". Biblioteca Histórica de la Iberia. México, Imprenta de Ignacio Escalante, 1873, 2 ts.

"Instrucción dada por el Exmo. Sr. duque de Linares a su sucesor, el Exmo. marqués de Valero". T. II, págs. 233-282.

"Instrucción del señor conde de Revillagigedo al Sr. marqués de las Amarillas". T. II, págs. 283-376.

"Instrucciones y memorias de los virreyes novohispanos". México, Editorial Porrúa, 1991. Es la compilación más completa sobre estos importantes documentos, precedida por un valioso estudio introductorio preparado por el maestro Ernesto de la Torre Villar.

"La nobleza colonial (último tercio del siglo XVIII)". México, Archivo General de la Nación, *Boletín*, vol. XIII, núm. 4, octubre-diciembre, 1942, págs. 541-582.

FLORIDABLANCA, conde de. "Instrucción reservada que la Junta de Estado, creada por mi decreto de este día, 8 de julio de 1787, deberá observar en todos los puntos y ramos encargados a su conocimiento". Madrid, Biblioteca de Autores Españoles, 1952, vol. 59, págs. 213-272.

———. *El testamento político del conde de Floridablanca*. Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas. 1962, págs. 127-207. Estudio preliminar de Antonio Rumeau de Armas.

QUIRÓS, José María. "Reflexiones sobre el comercio libre de las Américas". México, Archivo General de la Nación, *Boletín*, vol. XIX, núm. 2, abril-junio, 1948 (1837). págs.170-215.

REVILLAGIGEDO, conde de. "Informe sobre las misiones". México, Editorial Jus, 1966.

VENTURA BELEÑA, Eusebio. "Informe sobre varios puntos de la hacienda, agricultura y minería de la Nueva España", del 22 de febrero de 1788. En Rees Jones, *Introducción a la Real Ordenanza de Intendentes*. México, UNAM. 1984, págs. xxxi-lII.

RIVERA Y VILLALÓN, Pedro. "Descripción de las Provincias Internas (1728)". En María del Carmen Velázquez (ed.). *La frontera norte*

y la experiencia colonial. México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1982, págs. 15-25.

RODRÍGUEZ GALLARDO, José Rafael. "Informe sobre Sinaloa y Sonora (1750)". México, Archivo General de la Nación, 1975.

RUBÍ, marqués de. "Dictámenes que de orden del Exmo. Sr. marqués de Croix, virrey de este Reino, expone el Mariscal de Campo marqués de Rubí en orden a la mejor situación de los presidios para la defensa y extensión de su frontera a la gentilidad en los confines al norte de este Virreinato" (1768). En María del Carmen Velázquez (ed.). *La frontera norte y la experiencia colonial*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1982, págs. 29-82.

2. Correspondencia

Carta de Manuel de Flon y Tejada a Miguel Cayetano Soler, de diciembre 21 de 1801. En el *Boletín* del Archivo General de la Nación antes citado, págs. 415-442.

3. Disposiciones jurídicas

Comisión, cédulas reales y arancel, despachado para la fundación, administración y cobranza del derecho de media anata. (Reimpreso en México, en la imprenta de D. Felipe de Zúñiga y Ontiveros, 1766.) Archivo General de la Nación, Biblioteca, sección de impresos, 38-6.328.

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

FLORIDABLANCA, conde de. Decreto del rey uniendo a las cinco Secretarías de Estado y del Despacho de España, los negocios respectivos a cada departamento en las Indias, de abril 25 de 1790 (Reimpreso en México por D. Felipe de Zúñiga y Ontiveros, año de 1790). Está acompañado por las disposiciones de Carlos III sobre la partición de la Secretaria de Indias de 1787. México, Archivo General de la Nación, Biblioteca, sección de impresos, Caja 51, Código 51-16.336.

Instrucción para que se liquiden las cuentas generales y particulares de las temporalidades de Indias, de diciembre 3 de 1784.

- México, Archivo General de la Nación. Biblioteca, sección de impresos, Caja 51, Código 51-18. 3336.
- Nueva Real Cédula de la Compañía de Filipinas, de 12 de julio de 1803. Madrid, en la Imprenta de la Viuda de Ibarra). Archivo General de la Nación, Biblioteca, 082.MIS.1118.
- Real Cédula de su Majestad para la erección del Consulado de la muy noble y leal ciudad de Veracruz. En Smith y Ramírez. *Los consulados de comerciantes de la Nueva España*. México, Instituto Mexicano de Comercio Exterior, 1976, págs. 173-195.
- Real Cédula de erección del Consulado de Guadalajara, expedida en Aranjuez a 6 de junio de 1795. Reimpresión por orden del Real Tribunal del Consulado de México, en la oficina de doña María Fernández de Jáuregui, calle de Santo Domingo. Año 1807. Archivo General de la Nación, Biblioteca (impresos), 76-12/336.
- Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el Reino de la Nueva España. Madrid, 1786. Hay una edición moderna en facsímil: México, UNAM. 1984, prologada por Ricardo Rees Jones.
- Real Provisión sobre temporalidades, 1773. Archivo General de la Nación, Biblioteca, sección de impresos, Caja 27, Documento 27-32, 328.
- Real provisión de su majestad y señores del Consejo, en el Extraordinario para que los comisionados en la ocupación de temporalidades de los regulares de la Compañía de España, Indias e islas Filipinas procedan a la separación de ornamentos, vasos sagrados y alhajas de oro y plata, encontrados en las iglesias y que fueron de dichos regulares, de marzo 6 de 1773 (Madrid, en la Imprenta Real de la Gazeta. Año de 1773). Archivo General de la Nación, Biblioteca, sección de impresos, Caja 27, Código 27-32.328.
- Reglamento para el gobierno del Montepío de viudas y pupilos del Ministerio de dentro y fuera de la corte, resuelto por su majestad en Real Cédula de 8 de septiembre de 1763. En Madrid, en la oficina de Antonio Sanz, impresor del rey y su consejo. 1763.
- Reglamento e Instructivo para los presidios que se han de formar en la línea de frontera de la Nueva España, resuelto por el rey en cédula de 10 de septiembre de 1772. En María del Carmen

Velázquez (ed.). *La frontera norte y la experiencia colonial*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1982, págs. 93-127.

Reglamento de la Oficina General de Temporalidades y demás subalternas de la administración de temporalidades ocupadas en esta Nueva España, de junio 11 de 1784. México, Biblioteca, sección de impresos, Caja 51, Código 51-15.336.

Reglamento para el gobierno interior y exterior de las secretarías de Estado y del despacho universal, de noviembre 8 de 1821. *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*. México, Secretaría de la Presidencia, 1976.

REVILLAGIGEDO, segundo conde de. Reglamento de la Secretaría de Cámara del Virreinato, de marzo 31 de 1790. México, *Boletín del Archivo General de la Nación*. Vol. XIII, núm. 1, enero-marzo, 1942.

III. LIBROS Y ARTÍCULOS

ANDERSON, Perry. *El Estado absolutista*. México, Siglo XXI Editores, 1980.

Anónimo. *L'administration de Sebastien-Joseph de Carvalho et Melo, comte d'Oeryas, marquis de Pombal*, Amsterdam, 1786.

ARCILA FARIAS, Eduardo. *Las reformas económicas del siglo XVIII en la Nueva España*, México, SepSetentas, 1974, 2 t.

ARMANI, Alberto. *Ciudad de dios y ciudad del sol: el "Estado" jesuita de los guaraníes (1609-1768)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982.

ARNOLD, Linda. *Bureaucracy and bureaucrats in México City: 1742-1835*, The University of Texas at Austin. 1982. Tesis doctoral. Archivo General de la Nación. Biblioteca. Código 350.001.A 752b, págs. 8-12. Ha sido publicada, con el mismo título, por The University of Arizona Press, en 1988.

———. *La Secretaría de Cámara del Virreinato de México*, México, Archivo General de la Nación, 1979.

———. *Pensiones y montepíos*, México, Archivo General de la Nación, 1977.

- . *Directorio de Burócratas en la ciudad de México: 1761-1832*, México, Archivo General de la Nación. Biblioteca, Código 350.001. A752b.
- ARTOLA, Miguel. "Campillo y las reformas de Carlos III", en *Revista de Indias*, Madrid, núm. 30, octubre-diciembre, 1959, págs. 685-714.
- BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano. *Los estudios sobre administración en la España del siglo XVIII*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1968.
- BENEYTO, Juan. *Historia de la administración española e hispanoamericana*, Madrid, Aguilar, 1958.
- BITAR LATAYF, Marcelo. *Los economistas españoles y sus ideas sobre el comercio en las Indias*, México, Instituto Mexicano de Comercio Exterior, 1975.
- BODIN, Jean. *Les six livres de la Republique de J. Bodin*, Ensemble une Apologie de Rene Herpin. A Paris, chez Jacques du Puis, Libraire, a la Samaritaine, 1583. Versión facsímil, Berlín, Scientia Verlag Aalen, 1977.
- BORCHART DE MORENO, Cristina Renate. *Los mercaderes y el capitalismo en la ciudad de México: 1759-1778*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.
- BRADING, D. A. *Mineros y comerciantes en el México borbónico (1763-1810)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.
- BREHIER, Louis. *Las instituciones del imperio bizantino*, México, UTEHA, 1956.
- Campillo y Cosío, José. *Lo que hay de más y de menos en España para que sea lo que debe ser y no lo que es*, Estudio preliminar de Antonio Elorza. Universidad de Madrid, 1969 (1741).
- . *España despierta*, Universidad de Madrid, 1969, (1742).
- . *Nuevo sistema de gobierno económico para la América*, Estudio preliminar de Eduardo Arcila Farías. Mérida, Universidad de Los Andes, 1971 (elaborada en 1743 y publicada en 1789).

- CAMPOMANES, conde de (Pedro Rodríguez). *Tratado de la regalía de amortización* (Edición facsímil). Estudio Preliminar de Francisco Tomas y Valiente. Madrid, Ediciones de la *Revista de Trabajo*, 1975 (1765).
- . *Discurso sobre la educación popular*, Madrid, Editora Nacional, 1978 (1755).
- CASTILLO DE BOVADILLA, Jerónimo. *Política para corregidores*, Amberes, en Casa de Juan Bautista Verdussen, Impresor y Mercader de Libros, 1704, 2 vols.
- CHEVALLIER, François. *La formación de los latifundios en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.
- COLMEIRO, Manuel. *Biblioteca de los economistas españoles de los siglos XVI, XVII y XVIII* (Edición facsímil). México, Escuela Nacional de Economía, s.a., UNAM.
- CÓRDOVA-BELLO, Eleazar. *Las reformas del despotismo ilustrado en América (siglo XVIII hispanoamericano)*, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 1975.
- COS-GAYÓN, Fernando. *Historia de la administración pública en España* (Edición facsímil). Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1976 (1851).
- DUVERGER, Maurice. *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1965.
- EGUÍA RUIZ, Constanco. "El espíritu militar de los jesuitas en el antiguo Paraguay español", *Revista de Indias*, Sevilla, núm. 16, 1944, págs. 267-319.
- ELLIOTT, J. H. "La decadencia de España", en Cipolla *et al.* *La decadencia económica de los imperios*, Madrid, Alianza Editorial, 1970, págs.129-155.
- ELLUL, JACQUES. *Historia de las instituciones de la antigüedad*, Madrid, Aguilar, 1970.
- ESCUADERO, Antonio. *Los secretarios de Estado y del despacho*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1976, 4 ts.

- FISHER, John. *Gobierno y sociedad en el Perú colonial: el régimen de las intendencias, 1784-1814*. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 1981.
- FLORIDABLANCA, conde de. *El testamento político del conde de Floridablanca*, compilación de Antonio Rumeau de Armas, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1962.
- FLORESCANO, Enrique e Isabel Gil Sánchez. "La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico", en *Historia general de México*, México, El Colegio de México, 1980, págs.185-199.
- FONSECA, Fabián de y Carlos de Urrutia. *Historia de la Real Hacienda*, México, Imprenta de Vicente García, 1849.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Revolución francesa y administración contemporánea*, Madrid, Taurus, 1981.
- GUERRERO, Omar. *La administración pública del Estado capitalista*, Barcelona, Fontamara, 1981.
- . *El proceso histórico de la acción gubernamental*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.
- . "Los consejos de los príncipes españoles", en *Revista de Administración Pública*, México, núm. 54, abril-junio, 1982, págs. 521-546.
- . *Las ciencias de la administración del Estado absolutista*, México, Fontamara, 1986.
- . *El Estado y la administración pública en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.
- HARING, Clarence. *El imperio español en América*, Buenos Aires, Solar y Hachette, 1966.
- HEREDIA HERRERA, Antonia. *La renta del azogue en la Nueva España*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos, 1978.
- HINTZE, Otto. *Historia de las formas políticas*, Madrid, *Revista de Occidente*, 1968.

- HITTI, Philip. "La administración pública en el califato abasida", en *Revista de Administración Pública* núm. 49, enero-marzo, México, 1982, págs. 79-88.
- HUMBOLDT, Alejandro de. *Ensayo político sobre la Nueva España*, México, Editorial Porrúa, 1978 (1808).
- IBN Jaldún. *Introducción a la historia universal*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977.
- JACOBY, Henry. *La burocratización del mundo*, México, Siglo XXI Editores. 1972.
- JUSTI, Johann Heinrich Gottlob von. *Grundsätze der Policey-Wissenschaft*, Gottingen, im Verlang der Wittve Vandenoef, 1756.
- KOENININGSBERGER, Helmut. *La práctica del imperio*. Prólogo de J.M. Batista i Roca, Madrid, *Revista de Occidente*. 1975.
- LADRÓN DE GUEVARA, Baltazar. "Discurso sobre la policía de México", en *Antología de textos sobre la ciudad de México en el período de la Ilustración (1778-1792)*, México, 1982 (1788), págs. 9-152.
- LANG, M. F. *El monopolio estatal del mercurio en el México colonial*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977.
- LECHNER, J. "El concepto de policía y su presencia en la obra de los primeros historiadores de Indias", en *Revista de Indias*, Sevilla, núms. 165-166, julio-diciembre, 1981, págs. 395-409.
- LEÓN PINELO, Antonio de. *El gran canciller de Indias*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos de Sevilla, 1953 (1625).
- LUBLINSKAYA, A. D. *La crisis del siglo VII y la sociedad del absolutismo*, Barcelona, Editorial Crítica, 1979.
- LUKACS, George. *Historia y conciencia de clase*, (Obras Completas, tomo III), México, Editorial Grijalbo, 1969.
- LYNCH, John. *La administración colonial española, 1782-1810: el sistema de intendencias en el virreinato del Río de la Plata*, Buenos Aires, 1962.

- MARTÍNEZ CARDÓS, José. "Don José del Campillo y Cosío", en *Revista de Indias*, Madrid, núms. 119-122, enero-diciembre, 1970, págs. 503-542.
- MARX, Carlos. *Crítica de la economía política*, México, Editora Nacional, 1973.
- MOLAS RIBALTA, Pedro. "De la Junta de Comercio al Ministerio de Fomento", en *Actas del IV Simposium de Historia de la Administración*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1983, págs. 529-531.
- MORA, José María Luis. *México y sus revoluciones*, México, Editorial Porrúa, 1977 (1836), 3 ts.
- MORAZZINI DE PÉREZ Enciso, Gisela. *Las Ordenanzas de Intendentes de Indias*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1972.
- MOSCA, Gaetano. *Elementi di scienza politica*, Roma, Fratelli Boca, 1896.
- MURO, Luis. "Revillagigedo y el comercio libre (1791-1792)", Varios, en *Extremos de México: homenaje a don Daniel Cosío y Villegas*, México, El Colegio de México, 1971, págs. 299-344.
- NAVARRO GARCÍA, Luis. *Intendencias en Indias*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos, 1959.
- . *Don José de Gálvez y la Comandancia General de las Provincias Internas del norte de la Nueva España*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos, 1964.
- . "La administración virreinal en México en 1703", en *Revista de Indias*, Sevilla, núms. 115-118, enero-diciembre, 1969, págs. 359-369.
- NÚÑEZ DE CASTRO, Álvaro. *Libro histórico-político, sólo Madrid es corte y el cortesano en Madrid*, tercera impresión, Madrid, por Roque de Miranda, 1675.
- ORTIZ, Tadeo. *México como nación independiente y libre*, México, Ediciones del Instituto Tecnológico de Guadalajara, 1952 (1832), 2 ts.

- OTS CAPTEQUI, J. M. *El Estado español en Indias*, México, Fondo de Cultura Económica, 1965.
- PEREGRÍN PUGA, Francisco. "Las fábricas de la Real Hacienda: un prototipo de empresa pública en España del siglo XVIII", en E. Verdera y Tuells (editor). *La empresa pública*, Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, 1970, págs. 1240-1288.
- PÉREZ HERRERO, Pedro. "Actitudes del Consulado de México ante las reformas comerciales borbónicas (1718-1765)", *Revista de Indias*, Sevilla, núm. 1771, enero-junio, 1983, págs. 97-182.
- PRIESTLEY, Herbert. *Las reformas de José de Gálvez en la Nueva España*, Biblioteca de Historiadores Mexicanos. México, Editor Vargas Rea, 1953.
- . *José de Gálvez: visitor-general of New Spain*, Filadelfia, Porcupine Press, 1980.
- RAMÍREZ FLORES, José. "El Real Consulado de Guadalajara", en Smith y Ramírez Flores. *Los consulados de comerciantes de la Nueva España*, México, Instituto Mexicano de Comercio Exterior, 1776, págs. 65-172.
- REES JONES, Ricardo. *El despotismo ilustrado y los intendentes de la Nueva España*, México, UNAM, 1979.
- ROMÁ Y ROSSELL, Francisco. *Las señales de la felicidad de España y medios de hacerlas eficaces*, Madrid, Imprenta de Antonio Núñez del Valle, 1768.
- RODRÍGUEZ CASADO, Vicente. "Notas sobre las relaciones de la Iglesia y el Estado en Indias en el reinado de Carlos III" en *Revista de Indias*, Sevilla, núm. 43-44, 1951, págs. 89-109.
- . *La política y los políticos en el reinado de Carlos III*, Madrid, Ediciones Rialp, 1962.
- ROSA, Luis de la. *La administración pública en México y medios de mejorarla*, México [s. ed.], 1953.
- RUBIO ARGÜELLES, Ángeles. "El ministro de Indias don José de Gálvez, marqués de Sonora", en *Revista de Indias*, Madrid, núms. 77-78, junio-diciembre 1959, págs. 449-473.

- SÁENZ DE SANTAMARÍA, Carmelo. "La Compañía de Comercio de Honduras", en *Revista de Indias*, Madrid, núms. 159-162, enero-diciembre, 1980, págs.129-157.
- SAMPERE VILET, Francisco. *Los libros de administración en el Islam*, (tesis doctoral). México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/UNAM, 1985.
- SARFATI, Magali. *Spanish Bureaucratic Patrominialism in America*, California, Universidad de Berkeley, 1966.
- SARRAILH, Jean. *La España ilustrada de la segunda mitad del siglo XVIII*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.
- SCHÁFER, Ernesto. *El Consejo Real y Supremo de las Indias*, Universidad de Sevilla, Imprenta de M. Carmona, 1935.
- SCHUMPETER, Joseph. *Historia del análisis económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, 2 ts.
- Secretaría de la Presidencia. *México a través de los informes presidenciales: las comunicaciones*, México, 1976.
- SEIJAS Y LOBERA, Francisco de. *Gobierno militar y político del reino imperial de la Nueva España*. Estudio, transcripción y notas de Emilio Pérez-Mallaía Bueno, México, UNAM, 1986 (1702).
- SMITH, Robert. "Los consulados de Nueva España", en Smith y Ramírez Flores, *Los consulados de comerciantes de la Nueva España*, México, Instituto Mexicano de Comercio Exterior, 1776.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *El antiguo régimen y la revolución*, Madrid, Ediciones Guadarrama, 1969 (1856).
- TORRE VILLAR, Ernesto de la. "Apuntamientos en torno de la administración pública y gobierno eclesiástico en el siglo XVIII", en *Estudios de Historia Novohispana*, México, vol. VIII, 1985, págs. 243-264.
- VEILLARD-BARON, Alain. "L'intendant americain et l'intendant français", en *Revista de Indias*, Sevilla, núms. 43-44, enero-junio, 1951, págs. 237-250.

- . “L'établissement des intendants aux Indes par Charles III”, en *Revista de Indias*, Sevilla, núm. 49, julio-septiembre, 1952, págs. 521-546.
- VELÁZQUEZ, María del Carmen. *Tres estudios sobre las Provincias Internas de la Nueva España*, México, El Colegio de México, 1979.
- . *La frontera norte y la experiencia colonial*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1982.
- . *El fondo piadoso de las misiones de Californias*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1985.
- VILLAMIL, Antonio. *Memoria histórica del Nacional Monte de Piedad*, México, Imprenta de Ignacio Escalante, 1877.
- VILLARROEL, Hipólito. *Enfermedades políticas que padece la capital de esta Nueva España*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1979 (1775-1778).
- WARD, Bernardo. *Proyecto económico, en que se proponen varias providencias, dirigidas a promover los intereses de España, con los medios y fondos necesarios para su plantificación*, Madrid, por la Viuda de Ibarra, 1787.
- WEBER, Max. “La Política como vocación”, en *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*, México, vol. v, núms. 16 y 17, 1959, págs. 243-274 y 453-475.
- . *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1966, 2 ts.
- WITTFOGEL, Karl. *Despotismo oriental*, México, Guadarrama, 1966.
- ZUMALACARREGUI, Leopoldo. “Las Ordenanzas de 1531 para la Casa de Contratación de las Indias”, en *Revista de Indias*, Madrid, núm. 30, octubre-diciembre, 1947, págs. 749-782.

Las raíces borbónicas del Estado mexicano, editado por la Dirección General de Publicaciones, se terminó de imprimir en Litográfica Regina de los Ángeles, S.A., en noviembre de 1994. Su composición se hizo en tipo New Century Schlbk de 10:11, 8:9 puntos. La edición consta de
1 000 ejemplares