

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