

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 indiana.

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 semejarse 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 Austria 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, ideoló-

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 Farias 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 Farías 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 movilizadas 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.