

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. I, 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 explicables 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 arreglo 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 harto ineficaz fue el reclutamiento forzado de esclavos y delinquentes, 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 los 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 virreinos 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, entañada 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 monopolio 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 cetas 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 desprestigio 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 fielatos 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 estanquillos, 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 estanquilleros 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.