

EPÍLOGO

LA HERENCIA BORBÓNICA	283
1. Los gérmenes del Estado moderno	283
2. Los gérmenes de la sociedad civil	286
3. Los gérmenes de la administración pública	292

EPÍLOGO

LA HERENCIA BORBÓNICA

La reforma borbónica dejó un generoso legado de modernidad a la Nueva España, que sirvió de sustento a las instituciones estatales del México independiente. Sin embargo, su desarrollo por más de 50 años heredó otras secuelas que incentivaron los proyectos de independencia del país.

1. Los gérmenes del Estado moderno

El aspecto que en esta investigación ha sido principalmente abordado, es el referente a la formación del Estado moderno en España y su influjo en la organización política en la Nueva España, como semillero de la formación del Estado en México. El establecimiento del Estado, en sustitución del imperio universal de los Austrias, significó la reorganización integral de la península ibérica y los dominios ultramarinos dentro de un nuevo esquema de concepto de territorialidad, que en esencia significó la adopción plena de la soberanía sobre el espacio geográfico dependiente de la Casa de Borbón. Bajo sus nuevos conceptos, el Estado borbón se caracterizó por su fuerza coercitiva, cuyos mejores ejemplos fueron la Visita General y la profesionalización de las fuerzas armadas en el virreinato. Poco antes de la visita, comenzó a formarse un ejército permanente que llegó a sumar 32 000 efectivos. No debemos olvidar, asimismo, que Gálvez mismo aplicó con rigor la extrañación de los jesuitas y, principalmente, castigó con extrema severidad a los protagonistas de las rebeliones nacidas de esta medida y de las protestas por los problemas de la minería.

En el siglo XVIII el Estado absolutista había derivado en su forma final, al Estado de policía, cuya índole era el fomento de la vida material, social e intelectual de los pobladores. Su fundamento era el *Jus Politiae*, el derecho de policía que sujetaba a los súbditos a la obediencia del príncipe y obligaba a éste a brindarles protección y medios de desenvolvimiento social e individual. El Estado de policía suponía la encarnación plena del fisco, en un régimen titular de la hacienda pública que para cumplir sus deberes sociales

requería de recursos y estaba legalmente legitimado por el derecho de policía para imponerlos. El fisco hace posible la expresión cabal del regalismo como derecho patrimonial, como heredad real cuya explotación es inherente a la potestad monárquica y puede ser concesionada a los particulares a discreción del titular de esa potestad. Significaba, paralelamente, la administración cameral que transformó a las antiguas oficinas hacendarias en agencias de desarrollo económico y social. Finalmente, el Estado de policía organizó un régimen de bienestar que se preocupó por la salud, la educación y las costumbres de los súbditos, y cuidó de las condiciones económicas en que vivían.

El Estado de policía hispánico se distinguió por la afirmación del regalismo borbónico frente a los tradicionales poderes corporativos encarnados en los estamentos, principalmente el clero y los comerciantes. Varios clérigos fueron incluso encarcelados, y la Compañía de Jesús expulsada y expropiada. En 1717 se limitó el número de conventos, en 1754 se despidió a los clérigos que se desempeñaban en el servicio de redacción de documentos oficiales de la administración pública y en 1798 se fortaleció la política de desamortización de los bienes eclesiásticos.

Los éxitos más importantes del regalismo fiscal en la Nueva España, se dejaron sentir en el incremento de las rentas de la Real Hacienda, cuyas fuentes no tributarias integradas por monopolios de Estado llegaron a producir hasta \$20 000 000 anuales, cuando antes, en 1712, sólo rendían \$3 000 000. Sin embargo, poco antes de esta bonanza fiscal el presupuesto virreinal ya era de suyo generoso, pues los \$6 000 000 anuales programados eran suficientes para cubrir los gastos administrativos y dejaban productos cuyo destino era España y otros dominios. Una vez que la Real Hacienda restaba los \$4 000 000 que se destinaban a la defensa y la administración del virreinato, el resto se ocupaba de la protección de Trinidad, Luisiana, Californias y Filipinas. Del presupuesto total indiano, que sumaba \$8 000 000, la Nueva España aportaba \$6 000 000 a la tesorería de Madrid, en tanto que los demás virreinos americanos sólo \$2 000 000. La Nueva España era la segunda tributaria del Estado español, luego de la península.¹

Buena parte de estos ingresos procedían de organizaciones administrativas virreinales nacidas de la asunción de deberes públicos hacendarios, una vez que fueron suprimidos los asientos, entre las que destaca la Dirección General de Alcabalas. Otra cantidad importante procedía de las rentas formadas como monopolios, que eran administrados bajo el concepto de empresa pública, tales como la Dirección General de la Renta del Tabaco, cuyos rendimien-

¹ D. A. Brading. *Mineros y comerciantes en el México borbónico (1763-1810)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, págs. 52-53.

tos eran de suyo muy generosos. No eran nada despreciables los ingresos producidos por las Direcciones Generales de la Pólvara y de Naipes, que también representaban buenos ejemplos de productividad de la Real Hacienda por medios no tributarios.

El éxito de estas instituciones administrativas se basó en la aplicación de la fiscalización y la confiscación, como políticas sin precedentes en la Nueva España. La fiscalización se extendió a todos los ramos económicos del virreinato donde la actividad de personas o corporaciones produjeran rentas y, por tanto, fueran sujetos identificables como causantes fiscales. La confiscación se aplicó sin medida cuando la razón de Estado lo demandó, con base en nuevos valores políticos fundados en la utilidad pública, como ocurrió tras la extrañación de los jesuitas y la expropiación de sus cuantiosos bienes.

En el ámbito económico, el regalismo borbón se hizo patente en la transformación del comercio y el énfasis impreso en la minería, pues la nueva dinastía se esforzó por evitar favorecer a terratenientes e industriales. Solamente en el renglón del comercio, la productividad de la economía novohispana tuvo un adelanto extraordinario, tal como lo explicó Alejandro de Humboldt, quien comentó que en entre el período de 1765-1777, previo a la liberación comercial, y el de 1778-1790, hubo una diferencia de ingresos de \$102 167 271 en beneficio de España y sus dominios. Los rendimientos económicos de la Nueva España, añade el sabio prusiano, eran mayores en la Nueva España que en todos los dominios asiáticos de Inglaterra, toda vez que sus fuerzas armadas solamente consumían 25% del presupuesto virreinal.²

La Real Hacienda representaba más que cualquier otra institución de la administración virreinal, el grado de corrupción engendrado en los modos vigentes de gestión bajo los Austriá. Por ejemplo, los procedimientos administrativos de cobro de derechos fiscales en Veracruz, a cargo de oficiales reales y asentistas, estaban sujetos a la casuística y facilitaban la venalidad de los agentes aduanales. Priestley comenta que tal era el grado de deshonestidad en el puerto, que era conocido como el “cochino” de Veracruz.³ En estas turbias maniobras participaban los comerciantes y los capitanes de barco y no es difícil pensar en las sustanciales mermas que sufrían los ingresos de la Corona. La corrupción propiciaba el contrabando que se gestaba una vez que las mercancías salían de Veracruz, porque las alcabalas se cobraban cuando ingresaban al puerto. Todos estos abusos fueron cortados de raíz por el visitador

² Alejandro de Humboldt, *Ensayo político sobre la Nueva España*, México, Editorial Porrúa, 1978, págs. 499.

³ Herbert Priestley, *Las reformas de José de Gálvez en la Nueva España*, Biblioteca de Historiadores Mexicanos. México, Editor Vargas Rea, 1953.

general, cuando se estatificaron las alcabalas y se mejoró el sistema de vigilancia aduanal; estos cambios se extendieron a Acapulco.

2. Los gérmenes de la sociedad civil

La noción de Estado de bienestar, implantada por los Borbones, fue la que trajo más convulsiones sociales. El proyecto de fortalecimiento de la sujeción del virreinato requería una nueva oleada migratoria española, que se ocupó principalmente en el comercio y la administración pública. El México borbónico fue una exitosa experiencia de un régimen ilustrado, cuyas bases sociales no eran los estamentos, sino nuevas clases sociales nacidas de la transformación económica del comercio y la minería. Estas nuevas clases tenían un sentido empresarial en su actividad económica, y con fundamento en nuevos incentivos promovió hábitos distintos para la acumulación de capital. Tales mutaciones modificaron asimismo la composición y distribución del capital, que tendió a invertirse más ampliamente en otros sectores de la economía. Un efecto de repercusión en gran escala fue la liberalización del comercio, cuyos beneficios se dejaron sentir en la navegación y en el aumento de la producción y el consumo, con beneficios en los precios que tendieron a la moderación. El ingreso de nuevos comerciantes al mercado favoreció la formación de consumidores más activos y participantes, debido a las nuevas reglas basadas en la competencia y el desarrollo de habilidades empresariales que no tenían los antiguos tenderos, toda vez que sus aspiraciones no se inclinaban por los títulos nobiliarios ni los mayorazgos. Finalmente, comenzó a formarse una clase asalariada que se ocupaba en los nuevos negocios, pero que no se benefició mayormente de la prosperidad del virreinato, tal como se observa en su activismo durante los levantamientos que ocurrieron en la Nueva España.⁴

El malestar social que culminó con la Guerra de Independencia, no tuvo por única causa la pauperización social, también obró en su sentido la inestabilidad producida por la reforma borbónica. Ocurrió, de manera similar en la Francia revolucionaria por efecto de la prosperidad económica que aumenta, pero no distribuye la riqueza. Como lo explican Florescano y Gil, “las transformaciones políticas, administrativas y económicas [...] provocaron un desajuste social que, al no encontrar vías políticas que le dieran solución institucional y desatar otros procesos que hicieron más evidentes las contradicciones del sistema, dieron paso a la vía revolucionaria que incendió al país en 1810”.⁵ La reforma borbónica

⁴ Eduardo Arcila Farias, *Las reformas económicas del siglo XVIII en la Nueva España*, México SepSetentas, 1974, 2 ts., págs. 182-209.

⁵ Enrique Florescano e Isabel Gil Sánchez, “La época de las reformas borbónicas

trastocó los patrones de actividad económica regional y produjo un gran incremento de riqueza no distribuida, y generó efectos sociales desestabilizantes. La política de colonización con mayores dosis de dependencia, incentivó la toma de conciencia de la autosuficiencia económica de la Nueva España y con ello el proyecto de liberación política.

Para resolver el problema sucitado por la estrechez de la oferta de capitales líquidos y desplazar al clero de sus funciones de prestamista, los reformadores estimularon a las casas comerciales para atender esta demanda y, por iniciativa del segundo conde de Revillagigedo, se intentó fijar la cantidad de 2% sobre préstamos para desanimar el agio y trasladar los recursos a actividades productivas. Con esta medida, se intentaría desamortizar la riqueza implicada en el carácter prendario de los préstamos, sobre bienes inmuebles.

La reforma borbónica dejó indudables beneficios a la Nueva España, entre otros el aumento de la riqueza. Sin embargo, su incremento no correspondió a una distribución equitativa y la nueva dinastía fue incapaz de suprimir los excesos de la pauperización de la población novohispana. Comentaba Revillagigedo, que “la constitución de estos reinos ofrece mucha dificultad para los establecimientos y obras de beneficio público. La extensión de terreno y la población es muy escasa con respecto a ella”. El censo demográfico algo hubiera aportado, pero quedó inconcluso y únicamente le permitió inferir que existía un conglomerado humano de alrededor de 4.5 millones de habitantes que se hallaban completamente desarticulados, y que era cualquier cosa menos una sociedad civil.⁶

Los virreyes gobernaban sobre un conglomerado humano que no servía para sustentar suficientemente a una sociedad civil, ni a un Estado moderno. Estaba todavía separado por estamentos y castas, las divisiones sociales más antiguas y estacionarias, y su régimen judicial era el mejor retrato de este mosaico social heteróclito y desarticulado que mantenía incólume la vieja separación pro-

y el crecimiento económico”, *Historia general de México*, El Colegio de México, 1980, págs. 91.

⁶ “Instrucción reservada del Exmo. señor virrey conde de Revillagigedo a su sucesor el Exmo. señor marqués de Branciforte en el año de 1794”. Archivo General de la Nación. Correspondencia de los Virreyes (segunda serie), vol. 28, ff. 1-387. Es la memoria virreinal que ha tenido más ediciones: impresa en México en 1831 por Agustín Guiol y luego en 1873 junto con otras más en la Biblioteca Histórica de Iberia, t. XIII. México, por Ignacio Escalante, 2 vols. La instrucción de Revillagigedo ocupa las págs. 5-527 del segundo tomo. La Editorial Jus la publicó en 1966, junto con el Informe sobre las misiones de Revillagigedo. La versión más reciente la ha preparado el profesor Ernesto de la Torre Villar: *Instrucciones y memorias de los virreyes novohispanos*, México, Editorial Porrúa, 1991, 2 vols. Ocupa el t. II, págs. 1027-1273.

ducida por la conquista, entre hispanos e indígenas. Cada cual estaba contenido en sus repúblicas, separados por leyes privativas que impedían, a toda costa, su vinculación. El virrey Revillagigedo observaba que en la comunidad indígena degradada descansaba la mayor parte del trabajo material, en tanto que los peninsulares hasta prohibido lo tenían. El propietario no era productor directo, factor base que había inducido la acumulación de capital en la Europa no católica. La división tradicional y estacionaria de castas y estamentos dio origen al modo de gobierno, al sistema de comercio y al abismo entre ricos y pobres en la Nueva España.

Y sin embargo, el virreinato novohispano era el más opulento de todos los dominios ultramarinos y sus capitales contribuían generosamente al sostenimiento de la metrópoli. La riqueza que se quedaba en el país, no obstante, no se invertía en la reproducción del capital, sino como lo apunta Juan Vicente de Güemes, en “opulentas fundaciones” de conventos, capellanías y obras pías, fundaciones estas en las que años después don José María Luis Mora denunciaría que se habían drenado los grandes capitales producidos por el país. Nada más opuesto a la formación de una nacionalidad, substrato primordial al moderno Estado que intuí la política ilustrada de los Borbones, y así lo hace constar el virrey cuando consignaba que “la diversidad de suertes en extremos tan opuestos, es un obstáculo de la mayor entidad, para establecer clases: a saber, o de muy ricos, o de muy pobres, los primeros no contribuyen a él por la falta de voluntad y sobra de medios para resistir las órdenes del jefe; y los segundo aún cuando tengan los mejores deseos, carecen de la posibilidades de ponerlos en ejecución”.⁷ Los magnates no querían proveer un mayor nivel de comunidad, pero podían y querían oponerse a quienes sí la deben aportar, en tanto que los desposeídos, aún teniendo conciencia de su situación, carecían de medios para exteriorizarla. Es patente la capacidad que tuvo la reforma borbónica para hacer prosperar, a pesar de esta sociedad abismalmente dividida entre ricos y pobres, las obras en común que había establecido a partir de la Visita General de Gálvez.

El crecimiento económico no produjo igualdad, y sufragó más distancia social y la concentración de la riqueza en los mineros y los nuevos comerciantes, marginando de su beneficio a los agricultores, pequeños empresarios, obrajeros y trabajadores, así como a los antiguos miembros del Consulado de México, quienes se convirtieron en los más combativos enemigos de la reforma borbónica. Con el mismo carácter de detonante de las antiguas instituciones sociales establecidas, el crecimiento económico también produjo la insatisfacción de clases sociales emergentes que se quedaron al

⁷ *Ibid.*, párrafo 152.

margen de los beneficios. La frustración social fue acompañada por la frustración política, debido principalmente a la falta de capacidad del proyecto borbónico para establecer las instituciones sociales que dieran cabida a la movilización social, desatada por los cambios. Parece que en la Nueva España no existieron las sociedades económicas que en España hicieron fluir a las demandas políticas, ni los partidos necesarios para agregar los intereses de los grupos emergentes, de modo que los curatos y cabildos fungieron como instituciones de participación política, como lo explican Florescano y Gil.

Los cambios en la economía produjeron a un proletariado cuasi-servil, como lo definen ambos autores, que fue ocupado en los ranchos, haciendas, ingenios y estancias. Las comunidades indígenas sufrieron el impacto de cambio más sensible, desde la época de la Conquista, tanto en las formas de propiedad, comunidad y familia, como en sus instituciones culturales y sociales. Su propiedad comunal comenzó a ser expropiada y ellas mismas se convirtieron en fuerza de trabajo de centros urbanos laborales. Sin embargo, las comunidades indígenas fueron incorporadas como accionistas de la Compañía de Filipinas, para evitar que sus capitales permanecieran ociosos y fueran fuente de malversación, y para lo cual adquirieron 513 acciones. Por sugerencia de Ramón Posada, participaron en las suscripciones del Banco de San Carlos con el aval, como apoderado, de Gaspar de Jovellanos. El número de acciones que suscribieron fue de 1 323, que les reportaron 131 614 reales anuales.

La reforma borbónica transformó el estado de cosas e hizo que esta constitución mudara parcialmente. Por un lado, la supresión del monopolio comercial redujo en una multiplicación de fortunas y la supresión de los repartimientos pero, por otro lado, no alivió cabalmente la triste situación de los indígenas. Así, aunque el panorama clasista estaba variando, el espacio social de los indígenas continuaba en la penumbra.

Uno de los aspectos más progresivos de la reforma borbónica frente al estacionario tiempo histórico de la Nueva España, consistió en su aversión a la multiplicidad de órganos judiciales, pues ellos significaban los fueros y la formalización de la división estamental de la sociedad, signo prominente de las resistencias a la modernización. La indiferenciación entre administración y justicia, otro ingrediente tradicional, perpetuaba esta separación estamental antisocial y daba pie a su entronización, y por tanto al retardo a la futura civilidad mexicana. En ausencia de un sentido de nacionalidad, una dosis elemental de concepto de ciudadanía hubiera allanado el camino hacia el desarrollo del mínimo de comunidad primordial, requerido para desatar el desarrollo de las

fuerzas del progreso y facilitar la movilización social que, por ejemplo, en Europa liberó a muchas personas de vínculos sociales estancados y pudieron obtener nuevos medios de vida, otra residencia y una nueva situación social. Esto lo impedía el régimen judicial, el sistema de fueros que sería suprimido por Benito Juárez mucho tiempo después. Como lo explicaba Revillagigedo, “cada uno en el suyo suele tener más favor, que en los extraños” y cada uno quiere hacer que el contrario haga el pleito en su propio campo; y añade que “pocas personas tienen una verdadera idea de lo que es su fuero y creyéndose independientes por el de toda autoridad pública, que no sea de su propio jefe, despreciando los demás, y se atreven a excesos que no cometerían, si supiesen que los podía corregir un juez”.⁸ No está demás recordar que fue también Mora quien reclamó a las corporaciones, especialmente al clero, el haber sido óbice al desarrollo del concepto de ciudadanía en México.

Aquellos quienes en su tiempo observaron la supresión de los regímenes absolutistas, que Revillagigedo visualizó en Francia, supieron desde entonces que uno de los capítulos más progresistas de la política de los gobernantes modernos fue separar la justicia y la administración, y abolir los fueros, privilegios e inmunidades, para favorecer a lo que sabiamente Carlos Marx llamó la unidad civil de la nación. Esta preocupación contra la existencia de fueros como signo de la división estamental de clases, estuvo presente en el pensamiento liberal mexicano del siglo XIX y en este sentido Juan Vicente de Güemes fue uno de sus precursores. Él no sugirió la supresión total, obra del Estado burgués de derecho, pues era miembro de un régimen absolutista donde la desigualdad jurídica se había conservado y se mantenía aún como parte estructural del régimen, aunque degradada. No deja de ser una gran paradoja que el gran modernizador, José de Gálvez, que desafiara con éxito al Consulado de México, el cuerpo que mejor representaba esta sociedad estamental, fuera quien inspirara la formación de un cuerpo similar: el Tribunal de Minería, otro órgano judicial privativo. A los estadistas les está dado el gobernar con éxito y reformar para hacer que el régimen perdure, pero nunca el abolir del todo una situación de la cual ellos son usufructuarios.

La reforma borbónica incidió en una multitud de aspectos del virreinato, produciendo efectos benéficos, tales como el Jardín Botánico fundado formalmente por el virrey Flores y organizado efectivamente por el segundo conde de Revillagigedo. Se ocupó por

⁸ Revillagigedo propuso que los fueros se ciñeran a oficios concretos y que las causas comunes se destinaran a jueces ordinarios, toda vez que debía suprimirse del todo el comercio de los cargos judiciales, haciéndose asalariados y reclutándose a los ejercitadores de las judicaturas entre lo mejor de la sociedad novohispana. *Ibid.*, parágrafo 118.

igual de la educación que de la salud, de las obras públicas y de los cementerios; se interesó por las bellas artes y su academia, y por mejorar la planta docente del Colegio de Minería, y también por la situación de los miserables que habitaban los hospicios. Fue este virrey quien mejor ilustra los logros de la reforma, a él le interesaba únicamente “mejorar la infeliz situación y el atraso en que han vivido por siglos enteros” tan devotos súbditos de la Corona, pues la única satisfacción del gobernante es “obrar bien en el mejor servicio del rey y utilidad pública”.

No menos radical que el cambio económico, fue la transformación social producida por la ilustración misma introducida por la Casa de Borbón en la Nueva España. Dos de los más distinguidos estadistas que militaban en las filas de la ilustración española, José de Gálvez y el segundo conde de Revillagigedo, estuvieron activos en ella y en su seno forjaron el merecido prestigio que distinguió sus vidas. La Ilustración produjo también a otros servidores públicos ilustrados, como Ramón Posada, Fernando José Mangino y Eusebio Ventura Beleña, además de Baltazar Ladrón de Guevara y hasta Hipólito Villarroel, quien estaba de acuerdo con muchos de los aspectos de la reforma borbónica. Humboldt observó en la Nueva España las mismas instituciones de gobierno que existían en Europa, salvo los derechos ciudadanos, y “ninguna ciudad del nuevo continente, sin exceptuar las de los Estados Unidos, presenta establecimientos científicos tan grandes y sólidos como los de la capital de México”.⁹ La ciudad contaba con el Colegio de Minería, la Academia de San Carlos y el Jardín Botánico, y hay que destacar que la Nueva España era la más adelantada en botánica y en sus establecimientos de cultura se enseñaba química, matemáticas, astronomía y geometría, por sabios tan eminentes como Antonio de Alzate. El director de las obras del Canal de Huehuetoca fue Enrico Martínez, quien dirigió los trabajos de nivelado en suelo del valle de México y escribió un texto de trigonometría. Humboldt añade que “la ciudad de México es también muy notable por su buena policía urbana”, tenía calles anchas e iluminadas y “estos beneficios se deben a la actividad del conde de Revillagigedo”. Un ilustre mexicano que vivió en el siglo pasado, Tadeo Ortiz, ofreció en 1832 una magistral exposición de los progresos científicos y culturales de la Nueva España durante el siglo XVIII.¹⁰

El concepto de las relaciones entre España y sus dominios indios, con base en la noción de colonia y por tanto en la sujeción,

⁹ Humboldt, *op. cit.*, págs.79.

¹⁰ Tadeo Ortiz refiere la vasta obra de Alzate, quien se ocupó en la literatura, astronomía, matemáticas, química y geopenia, así como de urbanismo y abasto, en *México como nación independiente y libre*, Ediciones del Instituto Tecnológico de Guadalajara, 1952 (1832), 2 ts., t. 1, cap. v.

estaba basado en la noción de Estado como distinto al de Imperio universal. Sus nuevos fundamentos eran el regalismo, el fomento y el desarrollo científico y tecnológico. Se trataba, en suma, del establecimiento del Estado de policía como el que existía en las modernas naciones de Europa. Tal como lo han explicado Florescano y Gil, las nuevas relaciones significaban el tránsito del concepto de dominio al de colonia, y el prospecto era tensar los flojos lazos que las vinculaban a la metrópoli.¹¹

3. Los gérmenes de la administración pública

Una de las medidas más radicales a favor de la transformación en las relaciones de dominio, fue la modernización de la administración pública y la profesionalización del servicio público, por medio de la supresión de los oficios vendibles y la creación de empleos remunerados. Las actividades administrativas se ampliaron a las obras públicas y la edificación de hospitales, así como al desarrollo de instituciones de cultura, y el empedrado y alumbrado de la capital de la Nueva España. El virrey dejó de ser auxiliado por un cuerpo de empleados patrimoniales inorgánico, inexperto y desprovisto de juicio, y se apoyó en funcionarios públicos de carrera cuyo trabajo cotidiano era el archivo y las estadísticas. La obra maestra era el Archivo General de la Secretaría de Cámara del Virreinato, cuyos procesos de trabajo basados en el cálculo y de datos fidedignos, servían al desarrollo de las actividades económicas, sociales y culturales de la Nueva España. Gracias a sus bien dispuestos papeles, Revillagigedo hizo abortar la última intentona del Consulado de México contra la libertad de comercio y se nutrió la soberbia obra de Fonseca y Urrutia sobre la Real Hacienda.¹²

Humboldt otorga merecidos créditos a Revillagigedo como eminente servidor público, lo considera como “uno de los administradores más activos y sabios”, y pondera especialmente el censo que mandó levantar en 1793, toda vez que lamenta que luego del ilustre virrey ningún gobernante se volvió a preocupar de las estadísticas. Similares palabras brinda a Manuel de Flon, intendente de Puebla, de quien dice es un “sujeto ilustrado como respetable”. Aquilata especialmente la calidad del camino de Veracruz a Perote, a cargo del Consulado de Veracruz, y al que califica tan bueno como los de Francia. Este consulado también edificó el faro del puerto y mejoró varios hospitales.¹³

¹¹ Florescano y Gil, *op.cit.*, págs. 185-199.

¹² Arcila Farías, *op. cit.*

¹³ Humboldt, *op. cit.*, págs. 37 y 160.

Luis de la Rosa, fundador de la ciencia de la administración en México, comentó en 1853 sobre el régimen virreinal, que “aquel gobierno no empezó a manifestar ideas exactas de administración, hasta que sancionó a fines del siglo anterior las Ordenanzas de Intendentes”. A partir de entonces, con reserva y timidez, se comenzaron a abandonar los errores económicos y administrativos que habían perdurado por tantos años, pues antes de la reforma borbónica el gobierno español no había desarrollado ningún plan de administración para un virreinato de la magnitud de la Nueva España. Una de las aportaciones de la reforma fue la causa de policía, que como explica el ilustre mexicano, “comprendía todo lo que ahora conocemos por administración pública, incluso la administración municipal”. Esta última comenzó a existir a partir de las intendencias y las subdelegaciones, con ellas “se comenzó a ver lo que era una administración”. Ello significó la abolición de las alcaldías mayores, “se habían creado funcionarios capaces de dar a cada provincia alguna dirección y algún impulso a la administración interior del virreinato”.¹⁴

Las instituciones gubernamentales creadas por la Casa de Borbón en la Nueva España, fueron el germen de la administración del moderno Estado mexicano. La Secretaría del Virreinato fue la semilla natural de la moderna administración pública centralizada mexicana, que aunque modelada en la experiencia hispánica de sus días, tuvo en esa institución su soporte organizativo original.¹⁵ La documentación que procesaba esta dependencia de la administración virreinal, sencillamente se dividió en las novísimas cuatro Secretarías de Estado que sucedieron a la Secretaría de Cámara del Virreinato, ateniéndose desde entonces a su privativo arreglo interno. La antigua organización de la Secretaría del Virreinato, con sus ocho oficiales bajo la autoridad del oficial mayor, el archivero, los dos oficiales de archivo, el portero, el mozo de oficios y los cuatro escribientes, sirvió de modelo para las cuatro Secretarías de Estado y del Despacho de

¹⁴ Luis de la Rosa, *La administración pública en México y medios de mejorarla*, México, s. e. 1953, págs. 10-12.

¹⁵ El modelo que sirvió de inspiración directa e inmediata de la organización de la administración pública mexicana, provino del diseño planteado en la Constitución española de Cádiz, cuyo elenco de dependencias estaba integrado por las secretarías del despacho de Estado, Gracia y Justicia, Hacienda, Guerra; y Marina, además de las secretarías del despacho de la Gobernación del Reino de la Península e Islas Adyacentes, y de la Gobernación del Reino de Ultramar. Constitución española de mayo 18 de 1812. La enumeración de las secretarías del despacho se hace en el capítulo VI, de la Constitución. Ver José Gamboa, *Leyes Constitucionales de México durante el siglo XIX*, México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1901, págs. 205-206.

Relaciones Exteriores e Interiores; Guerra; Hacienda; y Justicia y Negocios Eclesiásticos.¹⁶

Es muy significativo subrayar que el total del articulado del Reglamento de la Regencia del Imperio del 8 de noviembre de 1821, que dio arreglo primordial a la administración pública mexicana, se refiere a la organización, funciones y procedimientos de trabajo de esta oficina, en tanto que una parte muy abreviada, puesta al final, da cuenta de la repartición de ramos por cada secretaría.¹⁷ Las cuatro Secretarías de Estado y del Despacho del México independiente fueron, pues, un efecto sucedáneo de la cuatripartición departamental de la Secretaría del Virreinato, entre las cuales se distribuyeron los negocios públicos que antaño concentraba y permaneció en esencia la configuración de sus cuatro departamentos: el segundo se convirtió en la Secretaría de Hacienda; el tercero en la de Justicia y Negocios Eclesiásticos; el cuarto en la de Guerra; y el primero, más la mitad del segundo y la mitad de tercero, en la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores.

Los nuevos gobernantes de la regencia del imperio tuvieron que hacer un esfuerzo imaginativo mínimo, porque los deberes de cada secretaría se calcularon de sus similares fundadas en España, en tanto que en lo relativo a la organización material del trabajo administrativo todo se los había provisto la antigua Secretaría de Cámara del Virreinato. A pesar de las nuevas políticas de administración de personal, en los primeros tiempos del régimen federal aún seguían laborando muchos de los servidores civiles heredados por la reforma borbónica, entre ellos los de la extinta Secretaría del Virreinato. La Secretaría de Hacienda integró su planta mediante el reclutamiento de los servidores fiscales de la extinta Real Hacienda, en tanto que la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores absorbió a la mayor parte de los cometidos que antaño

¹⁶ Estas secretarías habían sido modeladas en aquellas otras formadas por la reforma borbónica, con base en la clasificación de los negocios públicos en cuatro ramos: policía, justicia, hacienda y guerra. Luego de una evolución de más de 90 años, en España quedaron constituidas cinco Secretarías del Despacho: Estado, Gracia y Justicia; Guerra, Marina, y Hacienda, luego de la supresión de la Secretaría de Indias y la distribución de los negocios americanos entre las otras cinco. *Decreto del rey, uniendo a las cinco Secretarías de Estado y del Despacho de España los negocios respectivos a cada departamento en las Indias*, de abril 25 de 1790. Reimpreso en México por D. Felipe de Zúñiga y Ontiveros. 1790. Para asistir al secretario de Hacienda en los negocios de Minas y Comercio en Indias, se crearon las Direcciones Generales de Rentas, de Real Hacienda y de Comercio de Indias. Ésta, entre otras, fue una más de las grandes reformas a la administración pública española conducidas por el conde de Floridablanca.

¹⁷ "Reglamento para el gobierno interior y exterior de las secretarías de Estado y del despacho universal", de noviembre 8 de 1821, en *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*, México, Secretaría de la Presidencia, ts. 9, vol. 1, págs. 41-47.

ejercía ésta, además de las propias que el Estado recién gestado debía desempeñar.

La reforma borbónica aportó gobierno y, también, grado y calidad de gobierno indispensables para enfrentarse a una creciente complejidad social, cuyas condiciones estaban caracterizadas por la diferenciación y exigían estándares de desempeño administrativo inimaginables en la época de los Austria.

En fin, tal como lo declara el sabio prusiano sobre el virreinato de la Nueva España, “no hablamos aquí sino del valor político del país, atendiendo su actual estado de civilización que es muy superior al que se observa en las demás posesiones españolas”.¹⁸

¹⁸ Humboldt, *op. cit.*, pág. 4.