

PRESENTACIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Así, al referirse al Estado moderno, afirma:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PRESENTACIÓN

XVII

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

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

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

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

XVIII

ERNESTO DE LA TORRE

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

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

ERNESTO DE LA TORRE VILLAR

El Olivar, en las fiestas decembrinas de 1993