

## REVILLAGIGEDO O EL HOMBRE DE ESTADO

OMAR GUERRERO

**E**n el año de 1844, Manuel Payno, distinguido hombre de letras y conspicuo administrador público mexicano en el siglo XIX, escribió lo siguiente:

Revillagigedo... en cuanto a nosotros, si fuéramos hombres de poder e influencia, haríamos levantar una estatua al que fue no un bárbaro representante de una autoridad despótica, sino al padre, al bienhechor de la pobre colonia mexicana: humildes escritores, nos contentamos de hacer este rápido bosquejo de las gloriosas acciones del mejor de los virreyes, del más admirable de los gobernantes.

Difícilmente el representante de un gobierno metropolitano puede alcanzar semejantes elogios, emanados de quienes no hace mucho eran sus súbditos. Caso insólito: existe un amplio consenso sobre las grandes cualidades humanas y administrativas de Revillagigedo, de quien se han destacado sus elevadas virtudes. Sin embargo, todavía no se ha realizado un estudio sobre sus contribuciones a la administración pública mexicana. Este trabajo tiene como objeto colaborar modestamente a favor del propósito de aquilatar

la colaboración del distinguido virrey al desarrollo del régimen administrativo en México.<sup>1</sup>

En marzo 27 de 1990 se cumplió el segundo centenario del establecimiento del Archivo General de la Nación, una de las instituciones de la administración pública con más prosapia y títulos de patrimonio de la moderna nación mexicana. Junto con la Lotería Nacional, el Nacional Monte de Piedad, la Academia de San Carlos y el Servicio Postal, constituyen el cúmulo de instituciones heredadas por el virreinato borbónico que hoy día son un orgullo para el país, por su fructífera longevidad, por su utilidad vitalicia y por su enorme vigor acrecentado con el paso del tiempo. Recordar al Archivo General de la Nación nos hace evocar a su progenitor, el segundo conde de Revillagigedo, don Juan Vicente Güemes Pacheco de Padilla Horcasitas y Aguayo, natural de Cuba y novohispano por propia adopción, quien hizo de México la tierra de sus mejores años y sus mejores obras. Revillagigedo es americano, en el mismo sentido que, como criollos ilustrados, lo fueron Miguel Hidalgo e Ignacio Allende, y si éstos otorgaron la libertad al México contemporáneo, Revillagigedo consolidó las instituciones que facilitaron una vida independiente más plena.

Aunque las gestas de este singular personaje son muy conocidas entre los mexicanos de ahora, que sus obras más prestigiadas han sido estampadas en varias ocasiones y su reputación ha

<sup>1</sup> En la obra titulada: *Las Raíces Borbónicas del Estado Mexicano* (UNAM, en prensa), hacemos una referencia más particularizada del papel de Revillagigedo dentro de la reforma administrativa borbónica.

rebasado los marcos de su tiempo, aquí deseamos hacer constar la trascendencia de las labores administrativas de Revillagigedo hasta la actualidad, porque, habiéndose gestado en tan distante tiempo, su repercusión aún es perceptible.

### *La reforma borbónica*

Este artículo se titula *Revillagigedo o el Hombre de Estado*. No se trata, de ningún modo, de una mera frase impuesta por la moda de un tiempo de cambios, sino la convicción personal de que Juan Vicente de Güemes encarnó al gobernante moderno en su más puro significado. Revillagigedo vivió aquella fase de modernización en la cual los dos grandes Imperios universales de su tiempo: España y Alemania, iniciaron sus grandes transformaciones a lo largo del siglo XVIII. La metamorfosis del imperio hispánico consistió en el impulso a la modernización de la sociedad, suprimiendo los elementos más estacionarios de su estructura estamental, y su reemplazo por clases sociales dinámicas y emprendedoras. Abarcó la reforma de la organización económica, aboliendo monopolios privados y declarando la liberalización del comercio, la apertura de nuevos puertos y la multiplicación de compañías navieras. En el ámbito político se inició la extinción de los ingredientes corporativos, que fueron gradualmente extintos, en tanto que los espacios gubernamentales fueron abiertos al mérito y la formación profesional. Una nueva cauda de estadistas surgió de las universidades y una renovada aristocracia se le unió para formar una más competente clase política al servicio no de los estamentos, sino de un naciente Estado moderno cuya política se encaminaba al fomento y desarrollo de la sociedad. El corolario fue la creación,

junto a esa clase política, de una burocracia profesionalizada en la cual se fueron ausentando los antiguos criterios de cuna y estirpe, siendo suplidos por los valores del desempeño y la capacidad. Con el primer borbón, Felipe V, colaboró José del Campillo y Cosío; con Fernando VI laboró el conde de Ensenada, y con Carlos III, la pléyade de los más ilustrados administradores públicos: Aranda, Campomanes, Floridablanca y José de Gálvez. Ellos constituían esa camada de estadistas modernos.

Revillagigedo fue parte integral de esta nueva clase de gobernantes, de estadistas nacidos y formados con y por la modernización, y que proyectaron a la modernidad como un concepto de gobierno. En contraste a los soberanos del siglo XVII, atrapados en la inamovilidad de una sociedad estamental decadente y moribunda, los reyes de la Casa Borbón, provenientes de la moderna Francia, visualizaron su tiempo como una edad de transformaciones y convirtieron al siglo XVIII en un exitoso laboratorio de las metamorfosis inducidas por la modernidad. Juan Vicente de Güemes, cuya mayor parte de su gestión virreinal coincidió con el reinado de Carlos IV y su valido, Godoy, no se envolvió en una atmósfera que ya evidenciaba decadencia, y a través de su labor en la Nueva España contrarrestó los signos del estancamiento gracias a su bien ganado prestigio. Las fuerzas del retroceso no pudieron volver a monopolizar el comercio ni suprimir la quintaesencia de la modernidad borbónica, es decir: las intendencias, no sólo en la Nueva España, sino en los dominios indios.

La modernización consiste en un conjunto de elementos significativos para una formación social dada y son vigentes en un tiempo determinado; aparecen sucesivamente y se forman en

grado y calidad distintos.<sup>2</sup> Entre estos elementos destaca la diferenciación de la vida política, conformada en un plan unificado y centralizado; la extensión de las relaciones de dominación hacia un número mayor de personas; la ampliación de la administración pública en todo el espacio territorial y el ocaso de los criterios tradicionales de gobierno. El resultado de la modernización fue la formación de una sociedad nacional, como concepto general, distinta a los antiguos particularismos estamentales, cuyo fundamento es la utilidad pública, la cual es estimulada por el movimiento continuo de su desarrollo político, caracterizado por la capacidad de absorber cambios continuos para hacer ingresar a nuevos grupos y demandas políticas; en fin: desarrollar continuamente nuevas capacidades y habilidades para transformarse por sí misma. El desafío fundamental consistió en su aptitud para nutrir su metamorfosis por sí misma y lograr un crecimiento sustentado en sus propias fuerzas.

Tal era, en esencia, la sociedad que gestó en su origen la reforma borbónica en la Nueva España y que Revillagigedo se esforzó en consolidar, a pesar de que los sectores dominantes de dicha sociedad estaban entre los más refractarios al cambio en toda la América española. La visita general de José de Gálvez había iniciado un poderoso proceso político que comenzó a remover los grandes obstáculos que resistían a la reforma borbónica, pero la cadena sucesoria de virreyes que siguió al marqués de Croix, celoso colaborador de Gálvez, no favoreció el fortaleci-

<sup>2</sup> Dentro de la densa literatura sobre modernización, destaca la obra de S.N. Eisenstadt, y particularmente su antología: *Ensayos sobre el cambio social y la modernización*. Madrid, Editorial Tecnos, 1970.

miento de las mutaciones conseguidas. Algunos gobernantes virreinales se mostraron francamente opuestos, otros se desinteresaron, y unos más, por la brevedad de sus gestiones gubernamentales, no pudieron hacer casi nada. La Nueva España hubo de esperar al segundo conde de Revillagigedo para completar los progresos iniciados con la visita general, pero el tiempo se cumplió y la modernización echó, por fin, raíces profundas e imperecederas.

Al través de estas páginas el lector podrá constatar que los méritos de Revillagigedo corresponden en buen grado a la magnitud de las fuerzas retrógradas que tuvo que vencer y que, en este sentido, la modernización tuvo en él a su mejor adalid, cuando factores estacionarios nuevamente imperaban y estaban por sustraer a la Nueva España las conquistas que la reforma borbónica le había brindado.

#### *La persona y la personalidad*

Pocos gobernantes de México han dejado una huella tan profunda como Juan Vicente Güemes, segundo conde de Revillagigedo, hijo del primer conde y virrey de la Nueva España, con el mismo título nobiliario; huella que hoy día es aún perceptible en las instituciones políticas, económicas y administrativas de la actualidad. Revillagigedo nació en La Habana en 1740 y murió en Madrid en 1799. Durante su fructífera vida, sus años más fértiles fueron los que dedicó al gobierno de la Nueva España, y es este tiempo el que le granjeó los frutos principales de su bien ganado prestigio de gobernante eficiente, honrado e ilustrado.

El concepto de México, como unidad de cultura y como Estado-nación, aún era inexistente en su época; pero cuanto hizo el ilustre virrey en favor de tales nociones a través de su intensa actividad en pro de la consolidación de las instituciones administrativas, que tiempo después serían un legado borbónico al México independiente, lo confirmó. Ciertamente, Juan Vicente Güemes no fue un estadista mexicano *strictu sensu*; pero sí un estadista americano que contribuyó en gran medida a la formación del México moderno. Mucho se puede inferir del hecho de que haya nacido en Cuba y de que durante su juventud dirigiera la guardia del virrey, su padre.

Su labor fue beneficiosa desde el ángulo de un gobierno que construyó los fundamentos políticos sobre los que se edificó un nuevo Estado: México. Revillagigedo ha sido reconocido, aunque insuficientemente, por los propios mexicanos. Emulando a Payno, Lucas Alamán afirmó sobre su persona que fue “el más insigne de cuantos gobernaron a la Nueva España”, en tanto que Luis de la Rosa, cuya concepción política discrepaba plenamente de la de Alamán, y que fue uno de los críticos más severos y objetivos del régimen virreinal, apuntó que “no obstante, Revillagigedo que gobernaba cuando se establecían las Intendencias, nunca pudo plantear un completo sistema de gobierno; [sin embargo] hizo reformas importantes, principalmente en la Capital...”<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Alamán, Lucas. *Disertaciones sobre la historia de la República Mexicana desde la época de la conquista*. México, Publicaciones Herrerías, sin año, p. 87. Rosa, Luis de la. *Sobre la administración pública de México y medios de mejorarla*. Sin datos editoriales, 1853, p.12.

*La transformación del gobierno: el estadista en acción*

Juan Vicente de Güemes asumió el gobierno virreinal en octubre 17 de 1789 y lo transfirió a su sucesor en julio 11 de 1794. Durante los cuatro años, nueve meses y días que rigió los destinos del Virreinato más importante de la Casa de Borbón, tuvo una actividad inusitada que, hoy en día, no ha dejado de sorprender. Con igual ahínco y responsabilidad dedicó su empeño a labores formalizadas bajo reales órdenes o cédulas emitidas desde Madrid, y a las tareas inspiradas por sí mismo y que nacían del sano deseo de innovar para dar curso al fomento material o intelectual del Virreinato. Idéntico empeño y sentido del deber aplicó a las obras más grandes y fructuosas, y a las más pequeñas y ocultas a los ojos del público y la publicidad.

Su gestión administrativa solamente se puede entender dentro del contexto de la reforma borbónica, de la cual hay que destacar, en lo general, la innovación cabal de la administración del Virreinato, tanto en sus aspectos funcionales como en los territoriales; la consolidación del concepto del *gobierno moderno*; la compilación hacendaria que ordenó preparar; su exitoso duelo con el Consulado de Comerciantes, y el arreglo administrativo de la ciudad de México. Más en lo particular, descuella su febril y fructífero activismo administrativo que se expresó en el fortalecimiento de las intendencias; su exitoso esfuerzo en pro de la libertad de comercio; la reorganización de la Secretaría de Cámara del Virreinato; la fundación del Archivo General de la Nación; la organización del servicio público virreinal, y el mejoramiento del régimen administrativo de la ciudad de México.

Apenas llegado a México, solicitó y logró por gracia real, que se le permitiera convertir algunas horas de sus alimentos en reuniones de trabajo con sus colaboradores o en espacio laboral para recibir visitas, de interés público, de personajes del Reino. Antes ya se había cuidado de aceptar las fiestas que se acostumbraba ofrecer a los nuevos virreyes en su trayecto a la capital. Se alejó de los aduladores y suprimió las visitas de cortesía, y redujo al mínimo aceptable por una población católica los días de fiesta, que eran muchos y en los cuales no se laboraba, e hizo que la audiencia trabajara aun en días en los cuales habían fallecido personalidades públicas y eclesiásticas.<sup>4</sup>

Revillagigedo mantuvo constantemente una actitud de crítica contra la oligarquía virreinal y los vicios prevaletentes en la burocracia. Miguel Izard advirtió, en la polémica del virrey contra la oligarquía novohispana, una actitud populista y en defensa de las masas depauperadas. Incluso contra algunos miembros de la burocracia tuvo una posición autoritaria y beligerante, porque pensaba que estaban más al servicio de aquella clase social poderosa, que de la Corona; y así era, en efecto, a pesar de los progresos habidos a partir de la estancia de Gálvez en el país.<sup>5</sup> Así, las reformas en la administración virreinal, iniciadas antes y sobre todo a partir de la visita general, se encaminaron a desarticular esta asociación ruinosa contra la razón de Estado y los reales intereses, y recuperar las riendas del poder del Virreinato, expro-

<sup>4</sup> Rivera y Cambas, Manuel. *Los Gobernantes de México*. México. J.M. Aguilar Ortiz, 1872, vol. II, pp. 472-487.

<sup>5</sup> Izard, Miguel. "Metropolitanos, criollos y reformistas: la Nueva España de Revillagigedo (1789-1794)". Universidad de Barcelona, *Boletín Americanista*, año XXII, número 30, 1980, pp. 181-222.

piando a la oligarquía sus potestades y retirándole su formidable influencia sobre los servidores públicos.

Como ha sido advertido por diversos autores, entre ellos el pensador citado, Juan Vicente Güemes prosiguió las disposiciones y las obras iniciadas por José de Gálvez. La versatilidad de su movimiento e iniciativa le llevó a dar arreglo definitivo a la fachada de la Catedral metropolitana, al tiempo que solicitaba a José Alzate efectuar estudios sobre la flora del país y pedir a otro distinguido personaje novohispano escribir un tratado sobre las piezas arqueológicas prehispánicas. Dio órdenes para mejorar la condición de los esclavos, responsabilizando a los dueños de estas miserables personas; prohibió la venta —que se hacía en público— de los vestidos de los muertos, y denegó los permisos para efectuar los entierros dentro de las poblaciones. Para regular la vida citadina, hizo que los indígenas dejaran de transitar desnudos por las calles de las ciudades, mercados, plazas y oficinas públicas, comenzando con los operarios de las fábricas gubernamentales y, no pudiendo disminuir el gran número de pulquerías por los cuantiosos recursos que producían a la Real Hacienda, suprimió al menos los desmanes que se escenificaban dentro y alrededor de sus locales.

Consciente de las deficiencias operativas del monopolio estatal de la sal en Peñón Blanco, que producía menos ingresos que en la época en que estuvo bajo arriendo privado, meditó sobre la conveniencia de su fusión con las salinas de Guadalajara, Durango y San Luis Potosí, para resarcir sus pérdidas. Dejó en proyecto obras públicas de enorme envergadura, como el canal navegable de Tampico a San Blas, y la canalización de los ríos Tlacotalpan

y Cozamaloapan para hacerlos viables a la navegación interior en el país.

No se preocupó menos por la vida intelectual de la Nueva España, dando todo su empeño para poner en funciones al Colegio de Minería, para el cual hizo traer catedráticos de Europa y hacerlos comenzar sus lecciones en enero de 1792. Dispuso la formación de la cátedra de anatomía en el Hospital General y, evitando una venta desventajosa del Castillo de Chapultepec, planeó situar allí al Archivo General. Hasta entonces, los documentos oficiales yacían en un desorden abrumador y fue Revillagigedo quien dispuso su encuadernación, arreglo, clasificación y formación de guías para su consulta. En buena parte, las facilidades de su uso hoy en día obedecen a esta labor del virrey. Remitió al conde de Aranda treinta y dos volúmenes de documentos para la historia general de la Indias; mandó imprimir la guía de forasteros; hizo modificar los requisitos de titulación de los médicos, y trajo plantas exóticas para el Jardín Botánico, el cual tuvo el mérito de establecer. Para sufragar sus gastos, dispuso una cuota cobrada a las boticas y un derecho para quienes se doctoraban en la Universidad. Finalmente, la Academia de San Carlos, o Escuela de Nobles Artes, también fue objeto de su cuidado cuando hizo que se fundara la cátedra de matemáticas aplicadas a la arquitectura.

Estas tareas y trabajos públicos, no son sino algunas muestras que se tomaron en cuenta como mera ilustración, omitiéndose otras no menos significativas. Pero, tan sorprendente como la variedad y número de estas obras es la velocidad con que se ejecutaron, a pesar de que no siempre sus colaboradores eran del todo eficientes y que, con frecuencia, estaba sometido a grandes

resistencias por parte de los grupos afectados por sus disposiciones. Así, sabedor de las cualidades del tiempo como recurso político, Revillagigedo no lo derrochaba en largas consultas y dictaba rápidas pero inteligentes medidas. Estas virtudes no las compartían otros virreyes, pues era propio de su repertorio de capacidades el talento práctico —como lo advirtió Rivera y Cambaras—, “con quien tan sólo puede competir en actividad y talento el Visitador José de Gálvez”.

El prestigio de estadista notable que lo acompaña no solamente obedece a su imaginación creativa, sino a su capacidad de administrar sorteando todo tipo de obstáculos. Así hablan sus obras efectivas, por medio de sus notables documentos escritos, los cuales son una representación ilustrativa de aquéllas. Y, sin duda, donde mejor se aprecia este carácter ejecutivo y su alto nivel de desempeño es en la remodelación urbana de la ciudad de México, bajo sus disposiciones de Policía y Buen Gobierno,<sup>6</sup> además de sus sabias reglamentaciones de administración citadina que comprendieron el servicio público del alumbrado, la prevención de incendios y la limpieza de la vía pública.<sup>7</sup> Pero, si como administrador público fue competente como ningún otro virrey en el siglo XVIII, como político ilustrado nada envidiaba a los miembros de

<sup>6</sup> Ver el *Compendio de Providencias de la Policía de México dictadas en la mayor parte, y las que no sostenidas igualmente y hechas observar por el Exmo. señor conde de Revillagigedo*, México, Biblioteca Nacional, Cedulaire, ms 740. 466, ff.166-218. El *Compendio* fue reproducido en 1983 por el Instituto de Investigaciones Bibliográficas, preparándolo y prologándolo Ignacio González-Polo.

<sup>7</sup> Ver el *Reglamento formado de orden del Exmo. señor virrey conde de Revillagigedo para el gobierno que debe observarse en el alumbrado de las calles de México*, de abril 7 de 1790, México, Biblioteca Nacional. 391, LAF [1790], MIS.391. *Reglamento en que se establecen los puntos, reglas y precauciones que*

la administración peninsular, ya fuera su amigo Floridablanca o Campomanes y Gálvez, o Campillo y Cosío. Su capacidad de conciliación en el difícil expediente de la liberalización del comercio frente al poderoso Consulado de México, y su aptitud para ejercitar la autoridad pública cuando hubo menester, hablan bien de su fina hechura de político moderno, y sin llegar a los excesos de coerción de los que hizo gala el visitador general.<sup>8</sup> Revillagigedo derrotó finalmente al Consulado y consolidó, en buena medida, la modernización del Virreinato.<sup>9</sup> Si Gálvez creó a las instituciones, el virrey las hizo funcionar a todo vapor.

Él es el primer estadista moderno y, por lo tanto, el primer virrey moderno propiamente hablando, porque comprendió mejor

*deben observarse para evitar incendios dispuesto por el Exmo. señor conde de Revillagigedo, virrey, gobernador y capitán general de esta Nueva España*, septiembre [sin día] de 1790, (Por D. Felipe de Zúñiga y Ontiveros. 1790), México, Biblioteca Nacional, 391.LAF [1790]. MIS.V.391. “Reglamento de agosto 31 de 1790, sobre Limpia de la Ciudad”, México, Biblioteca Nacional, 1518. 1518. LAF.1790, MIS.V.1518.

<sup>8</sup> Uno de los instrumentos más valiosos que esgrimió el virrey en su pugna con el Consulado, fue el *Informe sobre el comercio de la Nueva España. Boletín del Archivo General de la Nación*, tomo I, noviembre-diciembre de 1930, pp. 193-211; tomo II, enero-febrero de 1931, pp. 41-49; tomo III, marzo-abril de 1931, pp. 196-211. También fue reproducido en la obra de Florescano, Enrique y Fernando Castillo, *Controversia sobre la libertad de comercio en la Nueva España*. México, Instituto Mexicano de Comercio Exterior, 2 vols., 1975, tomo I, pp. 71-139. Ver, además: Muro, Luis. “Revillagigedo y el comercio libre (1791-1792)”. Varios, *Extremos de México: Homenaje a don Daniel Cosío y Villegas*. México, El Colegio de México, 1971, pp. 299-344.

<sup>9</sup> La historia de esta interesante controversia, tan significativa para la historia de México, puede ser consultada en los siguientes documentos: “Informe del Consulado de Comerciantes de México al rey sobre la situación del comercio y la economía en la Nueva España”, de 1787; “Representación de los 115 comerciantes al Consulado”, de diciembre 2 de 1791; “Representación del Consulado al virrey

que nadie la importancia de crear políticas públicas con base en estadísticas completas y confiables, como aquellas que demostraron el éxito de la liberalización del comercio y porque visualizaba la modernización administrativa como una palanca del poderío del Estado y del bienestar de la población. Esto es perceptible respecto al establecimiento de las intendencias, obra supermoderna de los borbones, a las cuales otros virreyes observaban como el enemigo mortal de su cargo, y a las que Revillagigedo conceptuaba como sus aliadas principales contra los poderes tradicionales. Tuvo en los intendentes a sus mejores colaboradores, ya fuera en las actividades formales y corrientes, ya en las extraordinarias como las relativas a la formación de censos, estados y estadísticas.<sup>10</sup>

Entre estos valiosos caudales de información, debe destacarse el censo de la población del Virreinato, mandado levantar por el virrey durante su gestión.<sup>11</sup> El censo fue una de las pocas obras inconclusas del virrey, aunque no por mucho, pues sólo faltó

Revillagigedo, apoyando la petición de los comerciantes”, de enero 2 de 1792; “Dictamen del fiscal de la Real Hacienda”, de enero 27 de 1792, y el “Ensayo apologético sobre la libertad de comercio”. Enrique Florescano y Fernando Castillo, obra citada, tomo I, pp. 245-251.

<sup>10</sup> Sobre la actividad de los intendentes, ver los siguientes documentos: “Informe de los intendentes sobre fábricas, molinos, ingenios, lagunas y ríos de sus respectivas provincias”, de 1793-1794. México, Archivo General de la Nación, Historia, volumen 74, ff.407-455. “Informes de los intendentes sobre los ayuntamientos de las ciudades y villas del Reino”, de 1789-1790. México, Archivo General de la Nación, Historia, volumen 159, expediente 6, ff. 1789-1790. “Informe de los intendentes sobre asesores y subdelegados”, de 1789-1790. México, Archivo General de la Nación. Historia, vol. 159, exp. 5 y 9, ff.30-70.

<sup>11</sup> Ver el *estado general de la población de la capital de la Nueva España, dividida en cuarteles mayores y subdivisiones en 32 menores*, año de 1790, 117. LAF.MISC.IV117.

la información de las intendencias de Guadalajara y Veracruz, y la provincia de Coahuila. El célebre viajero Alejandro de Humboldt da constancia del censo y ofrece un resultado aproximado de un total de 4 483 559 habitantes. Para México, la suma es 1 162 856, en tanto que un concentrado censal —existente en la Biblioteca Nacional de México, fechado en 1790— suministra una información similar: 1 129 260. También al investigador prusiano le inspiraba gran respeto el virrey, de quien dijo lo siguiente:

...las investigaciones de Economía Política, fundadas sobre números exactos, han sido poco comunes aun en España antes de Campomanes y el Ministerio del conde de Floridablanca; no es de extrañar, por consiguiente, que los archivos del Virreinato de México no contengan ningún censo hecho antes de la época del conde de Revillagigedo, uno de los administradores más activos y sabios, que se atrevió a emprenderlo.

Incluso considera incompleto el mandato a elaborar en 1742 por el virrey conde de Fuenclara.<sup>12</sup>

Datos como estos produjeron informes que sirvieron para evaluar el rendimiento gubernamental, de modo que los soberanos hispánicos podían aquilatar objetivamente el desempeño de los virreyes, sin atenerse a las tradicionales cartas, memorias o informes y representaciones, lo mismo que al virrey hacer lo propio con sus colaboradores. En buena medida, la grandeza política alcanzada por su *Dictamen sobre las intendencias* y su *Instrucción reservada a Branciforte*, han descollado ante los informes de sus antecesores y sucesores por el uso de la información

<sup>12</sup> Humboldt, Alejandro de. *Ensayo político sobre la Nueva España*. México, Editorial Porrúa, 1978, p.37-38.



producida sobre la liberalización del comercio y que consistió en un diagnóstico completísimo sobre la situación económica, social y política de la Nueva España.<sup>13</sup>

Para hacer uso de semejante información como materia prima, el virrey se dio a la difícil tarea de modernizar la organización, funciones y procedimiento de trabajo de la Secretaría de Cámara del Virreinato,<sup>14</sup> cuyas oficinas y empleados —a decir de Payno— trabajaban en desorden, no se tenía sentido alguno de las estadísticas, libros, asientos y expedientes, que se formaban al capricho del jefe, y no había política general de sueldos en las distintas oficinas dependientes del virrey. Rémoras del pasado todavía alardeaban de su poder, como “el Tribunal de Cuentas, oficina altamente aristocrática y orgullosa con sus tres ministros de gran

<sup>13</sup> *Dictamen sobre las intendencias*. Archivo General de la Nación. Correspondencia de los virreyes (segunda serie), tomo 23, ff. 54-232. Fechado en mayo 5 de 1791. reproducido por Ricardo Rees Jones, *El Despotismo Ilustrado y los Intendentes en la Nueva España*. México, UNAM, 1979, pp. 293-390. *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), volumen 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, tomo XIII. México, por Ignacio Escalante, dos volúmenes. La instrucción de Revillagigedo ocupa las pp. 5-527 del segundo tomo. Hay una edición más, de la Editorial Jus, publicada en 1966, junto con su *Informe sobre las misiones*. La edición más reciente forma parte de la compilación más completa integrada con estos importantes documentos, precedida por un valioso estudio introductorio preparado por el maestro Ernesto de la Torre Villar, autor de la antología. México, Editorial Porrúa, 1991.

<sup>14</sup> Ver el *Reglamento de la Secretaría de Cámara del Virreinato*, de marzo 31 de 1790. México, *Boletín del Archivo General de la Nación*, vol. XIII, número 1, enero-marzo, 1942.

peluca y su ejército de contadores era lo más inútil y ridículo que había entonces”.<sup>15</sup> No debe sorprendernos, por consiguiente, que una de las medidas más rápidas tomadas por Revillagigedo fuera el levantamiento de un censo de funcionarios públicos virreinales para sopesar por propia mano la situación social, intelectual, administrativa y política de este formidable cuerpo profesional. Él, amante de las cifras y números perfectos, quería saber con quién contaba, dónde estaba, qué pensaba y qué estaba haciendo. El resultado fue uno de los documentos más relevantes sobre la administración pública mexicana de siempre y un documento de valor estratégico en su época para el proyecto de la reforma borbónica.<sup>16</sup> Revillagigedo estableció la administración de personal en el gobierno virreinal y convirtió en una práctica cotidiana la inspección de las oficinas públicas.

A su alrededor también laboraron administradores públicos destacados, que se formaron bajo el influjo de las corrientes del iluminismo europeo dominante, como es el caso del fiscal de la Real Hacienda, Ramón Posada; el presidente de la Audiencia de México, Eusebio Ventura Beleña, experimentado funcionario que colaboró con Gálvez en la época de la visita general, y Baltazar

<sup>15</sup> Payno, obra citada, p. 309.

<sup>16</sup> *Censo de funcionarios públicos del Virreinato*. Archivo General de la Nación, Historia, vol. 159, expedientes 2, 3 y 4, 1790. Por diversas cartas de 1793, dirigidas por Revillagigedo al secretario de Hacienda Gardoqui, sabemos que este año fue remitido ese documento a la corte —probablemente actualizado— en atención a instrucciones reales de 1792. En una misiva firmada por Revillagigedo en enero 31 de 1793 se glosa solamente el número de servidores hacendarios, que sumó 576 empleados, omitiéndose la gran mayoría de los empleados de otras oficinas. Desafortunadamente, el documento que se encuentra en el Archivo General de la Nación está muy dañado y su lectura se dificulta extraordinariamente.

Ladrón de Guevara, a quien se acredita un tratado sobre la Policía de México de 1778.<sup>17</sup>

En España, el deceso de José de Gálvez, en junio 7 de 1787, dejó su obra en pleno proceso y pronto sus enemigos se aprestaron a tomar ventajas de la situación. Su gran herencia, la *Ordenanza de intendentes*, apenas logró ser expedida y todavía la liberación del comercio estaba en marcha.<sup>18</sup> Una ola de conservadurismo reforzó los criterios tradicionales en el ejercicio del cargo de virrey, en detrimento de las intendencias. Afortunadamente para el moderno régimen intencional, el prestigiado conde de Revillagigedo salió en su defensa y esta acción decisiva puso freno a lo que parecía inevitable: la extinción de la nueva institución pública. Revillagigedo, debemos recordarlo, era amigo de los estadistas ilustrados de España y en especial de uno de sus mejores hombres: Floridablanca. Juan Vicente Güemes representaba en la "Nueva España el estilo y el espíritu del despotismo ilustrado", ha dicho Brading, lo que lo ha contrastado hondamente con el conservadurismo de Bucareli. Y añade: "Revillagigedo, el más grande de los virreyes de México en el siglo XVIII... representó la culminación del Iluminismo administrativo de los borbones en la Nueva España".<sup>19</sup> Igualmente contrastó con Branciforte, nacido

<sup>17</sup> Se trata de *Discurso sobre la Policía de México*, un manuscrito que ingresó a imprenta hasta 1982, cuando lo publicó el Instituto de Antropología e Historia dentro de una antología de textos sobre la ciudad de México, preparado por Sonia Lombardo de Ruiz. El *Discurso* fue elaborado en 1788 y el historiador Ignacio González-Polo lo atribuye a Ladrón de Guevara.

<sup>18</sup> Ver la *Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España*. Madrid, 1786.

<sup>19</sup> Brading, D.A. *Mineros y comerciantes en el México borbónico (1763-1810)*. México, Fondo de Cultura Económica, 1975, pp. 118-121.

en Sicilia, hombre avaro y venal que se cobijó bajo la influencia del valido de Carlos IV, Godoy, pálida sombra del brillante Floridablanca, un ministro moderno.

### *La reforma hacendaria*

El eje de la reforma borbónica en la Nueva España se basaba en el propósito principal de incrementar los rendimientos de la Real Hacienda, invocando al regalismo como sustrato ideológico. Carlos III había instruido a Gálvez para que dejara incólumes a las rentas productivas, pero que hiciera todo lo posible para que aquellas otras cuyos rendimientos fueran bajos, incrementaran sus productos. En su caso, el visitador general estaba facultado para proceder a la cancelación de los contratos de arrendamiento del cobro de algunos ingresos y revertirlos a la soberanía del Estado, para buscar un mejor camino hacia la recuperación de su rentabilidad. Gálvez procedió a modificar completamente el mapa hacendario del Virreinato, por medio de una reforma en gran escala, en la cual la extinción de arrendamientos se hizo regla, junto con la formación de empresas públicas bajo el criterio regalista de monopolios inspirados en el concepto de producción económica, como emanación del poder soberano. Los sucesos que entrañaron estas alteraciones tan significativas en la administración financiera del Virreinato fueron recogidas en una magna compilación, cuyo origen fue la *Ordenanza de intendentes* de la Nueva España.

La compilación hacendaria no fue prevista con fines contemplativos o meramente intelectuales, sino para que sirviera a los nuevos funcionarios cuyo ramo principalísimo eran las materias

financieras. Como lo hicimos saber, fue la *Ordenanza de intendentes* de este Virreinato, puesta en vigor en 1786 como obra final de Gálvez poco antes de morir, la que disponía en los artículos 109 al 115 la preparación de un libro sobre la razón general de la Real Hacienda.

La ejecución de una obra de tal magnitud no estaba en la capacidad de virreyes comunes y corrientes, y la mejor prueba de este acerto es que ninguno anterior a Revillagigedo la realizó. La formación del compendio había sufrido gran retraso. De inmediato, como era su costumbre, el virrey dio inicio al trabajo y comisionó a Ramón Gutiérrez del Mazo y José Monter quienes, estando ocupados en sus oficios públicos, poco pudieron adelantar. Enseguida, por decreto de junio 20 de 1790, el virrey instruyó a las diversas autoridades hacendarias para que dieran la información necesaria a los nuevos comisionados, Fabián de Fonseca y Carlos de Urrutia, que con esa misma fecha comenzaron sus labores, y en cuya asistencia fueron nombrados dos empleados de la Dirección General de la Renta del Tabaco. La elección fue muy afortunada, debido a la experiencia y capacidad probada de los comisionados: Fonseca debía su crédito a su gestión al frente de una intendencia en Filipinas, que recién había sido extinta, en tanto que Urrutia había ejercido la carrera de las armas. Para no desentonar con el activismo de Juan Vicente de Güemes, en menos de dos años terminaron la monumental labor que se plasmó en la aparición de los ocho primeros volúmenes en marzo 30 de 1792; catorce, en enero de 1793, y siete, en julio 11 de 1793. La obra fue ampliamente aprobada en España conforme fue llegando

para su consulta y al través de ella la corte pudo constatar las capacidades del virrey.<sup>20</sup>

En las páginas de esta obra monumental yacen las gestas de la reforma borbónica en la Nueva España, que no sólo comprenden la historia y naturaleza de las diferentes rentas que integraban a la Real Hacienda, sino la evolución del regalismo y la formación de las primeras empresas públicas en México. Sin desatender a una antigua corporación pública productiva del Virreinato, como era la empresa del azogue, los autores exponen el proceso de formación de otras similares nacidas de la reforma borbónica, tales como las fábricas de puros y cigarros, así como las factorías y estanquillos que laboraban bajo la Dirección General del Tabaco. En sus páginas también se explica el extrañamiento de la Compañía de Jesús y la necesaria expropiación de sus bienes, para cuyo fin se organizó la Dirección General de Temporalidades y la Dirección Adjunta del Fondo Píadoso de Californias, que administraba las haciendas, capitales e inmuebles urbanos de los expulsos. No menos interesante es la evolución de la Dirección General de Alcabalas, formada meramente en el papel en los días del padre del virrey, el primer conde de Revillagigedo, pero que Gálvez hizo efectiva, como anotamos, y que sustituyó al poderoso y prepotente Consulado de México en el manejo de estos ingresos. Muy relevante fue, también, la organización de la Contaduría de Propios y Arbitrios de los pueblos, que significó la centralización de los ingresos municipales en una dependencia adscrita al virrey

<sup>20</sup> Ver la *Historia general de la Real Hacienda*, escrita por don Fabián de Fonseca y don Carlos de Urrutia, por orden del virrey Revillagigedo. México, impresa por Vicente G. Torres, seis volúmenes, 1845-1853. Hay una edición facsímil de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicada en 1978.

y, con ella, el ocaso, en su origen, de la autonomía de las municipalidades mexicanas. En fin, importante fue asimismo la renta de correos, cuyo contrato en manos de particulares se suprimió, y fue creada la Dirección General de Correos para administrarla como una institución moderna de comunicaciones, apta para transmitir las pulsaciones gubernamentales de un Estado cuyos territorios fueron así aproximados.

No podemos dejar de mostrar nuestro reconocimiento por esta compilación preparada por Fonseca y Urrutia, articulada y redactada por ambos y que como advertimos cubrió poco menos de dos años de labores. Su lectura sirve de mucho para aceptar con reservas las opiniones de dos grandes doctores de las humanidades: Alejandro de Humboldt y José María Luis Mora, acerca del carácter desarreglado y confuso de la administración financiera virreinal. Quizá lo estuvo antes de esta recopilación, pero no después, debido a que fue preparada, además, para suprimir los embarazos que significaba el manejo de los diversos ramos hacendarios. El mejor testimonio que podemos ofrecer es que la obra era utilizada como manual operativo de los oficiales hacendarios en la época de Revillagigedo y sus sucesores.

Su utilidad práctica todavía se dejó sentir durante la primera mitad del siglo pasado, pues las rentas virreinales fueron heredadas al México independiente con todo su caudal institucional, entre ellas: las alcabalas y la renta del tabaco, que eran los ingresos que más nutrían al erario mexicano. Luis de la Rosa, padre de la ciencia de la administración en México y versátil funcionario público, quien tuvo el tino de dar a la imprenta el libro colosal, justificó con creces las erogaciones de impresión, explicando que

cando que la edición se hacía “atendiendo también a la utilidad que la lectura de ella va a proporcionar a todas las oficinas de hacienda”, según hace constar en un oficio anexo en la edición iniciada en 1845. Entonces secretario de Hacienda, De la Rosa comenta que la impresión se hizo con base en una copia atesorada en los archivos de la dependencia y que seguramente seguía sirviendo de fuente de consulta para sus funcionarios.

Aquí, pues, otro legado para la posteridad de Revillagigedo, para quien el trabajo de la *Historia de la Real Hacienda* tenía más que un mero sentido de contemplación. Fue, en su entender de estadista moderno, uno más de los instrumentos de gobierno de los que se valió para el desempeño de su cargo al frente del Virreinato, del que fluía más de la mitad de los ingresos hispánicos de las Indias.

## FUENTES

### *I. Primarias*

*Historia general de la Real Hacienda*, escrita por don Fabián de Fonseca y don Carlos de Urrutia, por orden del virrey Revillagigedo, México, impresa por Vicente G. Torres, seis volúmenes, 1845-1853. Hay una edición facsímil de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicada en 1978.

*Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el Reino de la Nueva España*. Madrid, 1786.

REVILLAGIGEDO, segundo conde de. *Censo de funcionarios públicos del Virreinato*. Archivo General de la Nación, Historia, volumen 159, expedientes 2, 3 y 4, 1790.

———. *Estado general de la población de la capital de la Nueva España, dividida en cuarteles mayores y subdivisiones en 32 menores*, año de 1790, 117. LAF. MISC. IV117.

———. “Informe de los intendentes sobre fábricas, molinos, ingenios, lagunas y ríos de sus respectivas provincias”,

- de 1793-1794. México, Archivo General de la Nación, Historia, volumen 74, ff.407-455.
- . “Informes de los intendentes sobre los ayuntamientos de las ciudades y villas del Reino”, de 1789-1790. México, Archivo General de la Nación, Historia, volumen 159, expediente 6, ff. 1789-1790.
- . “Informe de los intendentes sobre asesores y subdelegados”, de 1789-1790. México, Archivo General de la Nación, Historia, volumen 159, expedientes 5 y 9, ff.30-70.
- . *Compendio de providencias de la Policía de México dictadas en la mayor parte, y las que no sostenidas igualmente y hechas observar por el Exmo. señor conde de Revillagigedo*. México, Biblioteca Nacional, Cedula-rio, ms 740. 466. Ff.166-218. El compendio fue reproducido en 1983 por el Instituto de Investigaciones Bibliográficas, preparándolo y prologándolo Ignacio González-Polo.
- . *Dictamen sobre las intendencias*. Archivo General de la Nación. Correspondencia de los virreyes (segunda serie), tomo 23, ff. 54-232. Fechado en mayo 5 de 1791, reproducido por Ricardo Rees Jones, *El despotismo ilustrado y los intendentes en la Nueva España*. México, UNAM, 1979, pp. 293-390.
- . *Informe sobre el comercio de la Nueva España*. *Boletín del Archivo General de la Nación*, tomo I, noviembre-diciembre de 1930, pp. 193-211, tomo II enero-febrero de

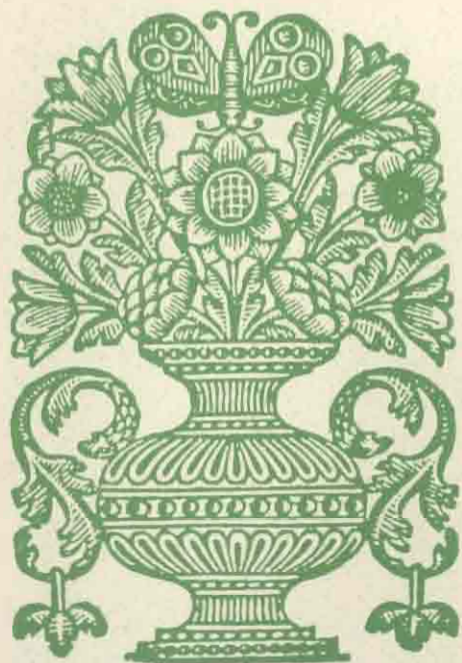
- 1931, pp. 41-49; tomo III, marzo-abril de 1931, pp. 196-211. Está reproducido en la obra de Florescano, Enrique y Fernando Castillo, *Controversia sobre la libertad de comercio en la Nueva España*. México, Instituto Mexicano de Comercio Exterior, dos volúmenes. 1975, tomo I, pp. 71-139.
- . *Instrucción 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), volumen 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, tomo XIII. México, por Ignacio Escalante, dos volúmenes. La *Instrucción* de Revillagigedo ocupa las pp. 5-527 del segundo tomo. Hay una edición más, de la Editorial Jus, publicada en 1966, junto con su *Informe sobre las misiones*. La edición más reciente forma parte de la compilación más completa integrada con estos importantes documentos, precedida por un valioso estudio introductorio preparado por el maestro Ernesto de la Torre Villar, autor de la antología. México, Editorial Porrúa, 1991.
- . *Reglamento de la Secretaría de Cámara del Virreinato*, de marzo 31 de 1790. México, Boletín del Archivo General de la Nación, volumen XIII, número 1, enero-marzo, 1942.

- . *Reglamento formado de orden del Exmo. señor virrey conde de Revillagigedo para el gobierno que debe observarse en el alumbrado de las calles de México, de abril 7 de 1790*. México, Biblioteca Nacional, 391, LAF [1790], MIS. 391.
- . *Reglamento en que se establecen los puntos, reglas y precauciones que deben observarse para evitar incendios dispuesto por el Exmo. señor conde de Revillagigedo, virrey, gobernador y capitán general de esta Nueva España, septiembre [sin día] de 1790*. (Por D. Felipe de Zúñiga y Ontiveros, 1790).
- . "Reglamento de agosto 31 de 1790, sobre limpia de la Ciudad", México, Biblioteca Nacional, 1518. LAF. 1790. MIS.V.1518.

## II. Secundarias

- ALAMÁN, Lucas. *Disertaciones sobre la historia de la República Mexicana desde la época de la Conquista*. México, Publicaciones Herrerías, sin año.
- BRADING, D.A. *Mineros y comerciantes en el México borbónico (1763-1810)*. México, Fondo de Cultura Económica, 1975.
- EISENSTADT, S.N. *Ensayos sobre el cambio social y la modernización*. Madrid, Editorial Tecnos, 1970.
- HUMBOLDT, Alejandro de. *Ensayo político sobre la Nueva España*. México, Editorial Porrúa, 1978.

- IZARD, Miguel. "Metropolitanos, criollos y reformistas: la Nueva España de Revillagigedo (1789-1794)", Universidad de Barcelona, *Boletín Americanista*, año XXII, número 30, 1980, pp.181-222.
- LADRÓN DE GUEVARA, Baltazar. *Discursos sobre la Policía de México (1788)*. Sonia Lombardo de Ruiz (comp.). Antología de textos sobre la Ciudad de México. Instituto de Antropología e Historia, 1982. El historiador Ignacio González-Polo lo atribuye a Ladrón de Guevara.
- MURO, Luis. "Revillagigedo y el Comercio Libre (1791-1792)". Varios, *Extremos de México: homenaje a don Daniel Cosío y Villegas*. México, El Colegio de México, 1971, pp. 299-344.
- RIVERA Y CAMBAS, Manuel. *Los gobernantes de México*. 2 vols México, J.M. Aguilar Ortiz, 1872.
- ROSA, Luis de la. *Sobre la administración pública de México y medios de mejorarla*, sin datos editoriales, 1853.



NOVAHISPANIA

1

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
1995

