

CAPÍTULO III

LA TRANSFORMACIÓN BORBÓNICA EN ESPAÑA: ALBORES DE LA SOCIEDAD MODERNA	61
1. El despotismo ilustrado: alcance de las reformas borbónicas	61
2. La modernización del Estado: los fundamentos de la administración pública	69

CAPÍTULO III

LA TRANSFORMACIÓN BORBÓNICA EN ESPAÑA: ALBORES DE LA SOCIEDAD MODERNA

1. El despotismo ilustrado: alcance de las reformas borbónicas

La modernización implantada por los borbones en el siglo XVIII, fue estimulada directa y positivamente por el grado de decadencia extrema de España durante la centuria precedente. En 1677 el fantasma del colapso del imperio era una sombra persistente: en esta época los grandes señores del reino se posesionaron del Estado apoyados en el ejército aragonés, conducido por don Juan de Austria, su candidato a la Regencia durante el régimen pasmado de Carlos II, El Hechizado. Bajo este soberano la economía declinó a su nivel más bajo: muchas industrias cerraron, la moneda fue devaluada, los alimentos escasearon y por doquier surgieron movimientos populares. Al mismo tiempo ocurrió la más grande depresión demográfica de la península; de 8.5 millones de habitantes, la población disminuyó a siete. Durante el reinado de Carlos II, espectro de un soberano efectivo, el imperio hispánico se convirtió en la más codiciada presa de los modernos estados que habían surgido en Europa. España perdió sus dominios en Flandes e Italia durante la guerra de sucesión, pero la nueva dinastía borbónica heredó intactos los dominios ultramarinos.¹

La amputación de los territorios europeos restó peso muerto al imperio, que perdió su carácter universal, pero adquirió la posibilidad de la adecuación territorial de la península como fundamento de la organización de un nuevo orden político, para franquear el tránsito a la formación del Estado moderno. La unidad nacional fue por fin viable merced a la supresión de la autonomía foral de Aragón y Cataluña, derrotadas junto con el aspirante Habsburgo a la Corona, introduciéndose la centralización administrativa. Las relaciones de producción fueron trastocadas por el sometimiento de los magnates, en su mayoría proclives al candidato austriaco. Conservado su vasto espacio indiano,

¹ Perry Anderson, *El Estado absolutista*, México, Siglo XXI Editores, 1980, Anderson califica acertadamente de “reino paralítico” al gobierno de Carlos II, págs. 78-80.

la Casa de Borbón se esforzó por reorganizar a los virreinos americanos e integrarlos al nuevo orden político bajo el concepto de un Estado competente, dotado de una Real Hacienda rentable.

La transformación consistió, brevemente, en la liquidación del imperio universal y la formación del Estado moderno.² La modernización, plenamente implantada en el Estado español, incidió también en la sociedad estamental, aunque su efecto por medio de la racionalización administrativa no caló tan hondo en la vida municipal. La aristocracia heredada por la sociedad estamental siguió apoderada de las municipalidades, como centro de resistencia a la modernización.

La modernización borbónica cumplió un papel decisivo que consistió en hacer avanzar a España y sus dominios pasos históricamente trascendentales, dentro del nuevo orden que había impuesto la economía capitalista. La reforma implantada por la Casa de Borbón es una de las transformaciones más exitosas emprendidas por el despotismo ilustrado, por vía de la acción del Estado. Fue, como ha sido calificada adecuadamente, “una revolución desde arriba” impulsada por una generación de reformadores dotados de una gran conciencia de los tiempos que vivían y que, como enemigos de la sociedad estamental, eran oponentes del clero católico. Su pensamiento se resumía en la teoría del regalismo y eran profesantes del concepto de Estado de bienestar, dentro del cual propugnaron por la felicidad de los súbditos, la reivindicación de los indígenas, la ampliación de la asistencia pública y la capacitación de los trabajadores.³

La reforma borbónica fue precedida, como lo hemos podido constatar, por un siglo de decadencia irrefrenada que contrastaba con las exitosas reformas propiciadas en Inglaterra, Francia y Holanda. Sin embargo, las sociedades decadentes toman de sí mismas los elementos de renovación y del seno de la sociedad en ocazo nacen las capacidades que le dan nueva fuerza. A este propósito contribuyeron también dos fuerzas externas que habían colaborado al progreso de Europa: la Ilustración y el absolutismo. Las grandes monarquías ilustradas del siglo XVIII eran de la misma factura: José II y María Teresa en Austria, Pedro El Grande en Rusia y Federico II en Prusia. El cambio de dinastía en España consistió, hondamente, en un cambio de proyecto de Estado, pues el acento se puso,

² Anderson consigna que “de hecho, este fue el siglo en el que, al final, emergió gradualmente una España unida, como opuesto a la semiuniversal monarquía española de los Habsburgo”.

³ Eleazar Córdova-Bello declara que esta camada de reformadores engendrada por la Ilustración europea, incluye a hombres como Campomanes, Floridablanca y Jovellanos, y que en América destacaron Gálvez y el segundo conde de Revillagigedo. *Las reformas del despotismo ilustrado en América (Siglo XVIII hispanoamericano)*, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 1975, págs. 4-24.

como fundamento, en su actividad económica; también, en un replanteamiento en la reorganización de las bases sociales del Estado, extinguiéndose los cimientos estamentales, rémora medieval, además de dar cabida a nuevas relaciones políticas donde se incluyó a la burguesía. Las nuevas relaciones se habían mostrado muy exitosas en Holanda, Inglaterra y Francia, bajo gobernantes modernos como Witt, Cromwell y Colbert. Con base en la recomposición de las bases sociales del Estado, en estos países el absolutismo se nutrió de la libertad económica y hasta cierto grado de la política, desde un siglo antes, en contraste con España donde predominaba la clausura de libertades.

Cuando los Borbones ascendieron al trono, España estaba subdividida en autarquías, donde el comercio interior era obstruido por aduanas, en tanto que algunas de sus provincias comerciaban libremente con otros países, pero pagaban onerosos derechos comerciales por traficar con otros reinos hispánicos. La escisión territorial en 32 provincias coincidía con la pulverización de la vida comunal y cada localidad tenía estatutos municipales diversos y denominaciones disímolas. Los remanentes feudales se conservaban vigorosos, como en Alfará, donde el señor feudal ejercía la administración de la justicia civil y el rey la criminal, en tanto que los reinos aragoneses estaban separados dentro del imperio por formidables fueros locales. Los Borbones suprimieron todos estos particularismos heredados por el feudalismo y al finalizar el siglo XVIII el mosaico heteróclito territorial heredado por los Austria fue transformado radicalmente en 11 capitanías generales.⁴

Sin embargo, todas estas transformaciones nunca derivaron en una ampliación de libertades políticas. Inclusive los Borbones hispánicos suprimieron las pocas que habían heredado los Habsburgo y su reinado se distinguió, entre los absolutismos del siglo XVIII, como uno de los más centralizados y autoritarios a pesar de profesar el gran aforismo del despotismo ilustrado: que la riqueza estatal se nutre del progreso material, moral e intelectual de los individuos. El absolutismo borbónico se fraguó como la mezcla de la exaltación del individuo y la glorificación de la nación, como una agregación de individuos que son conducidos por el Estado cuya actividad se caracterizó por la centralización, el regalismo y la profusión legislativa. El acento fue puesto en la

⁴ Córdova-Bello apunta que el territorio fue gobernado principalmente por los intendentes, establecidos por Fernando VI en 1747, a imagen de la vecina Francia, suprimiéndose los privilegios políticos locales de la aristocracia. Para dar acceso a la burguesía y eliminar la propiedad de los cargos municipales, Carlos III estableció diputaciones en común y a los síndicos personeros, elegidos popularmente. Finalmente, los corregidores se convirtieron en oficiales del rey.

actividad administrativa, que impulsó a la economía y abrió el camino al bienestar social, amplió el horizonte cultural y la religión fue revalorada con contenidos utilitarios.

Estos cambios en la misión y la organización del Estado, hicieron contrastar a los soberanos de la Casa de Borbón, de aquella otra de los Austria. Una concepción diversa del Estado fue introducida por soberanos que se autodefinían como servidores del pueblo, pues la Ilustración había implantado el criterio de racionalización del ejercicio del poder.⁵ Bajo su autoridad laboran estadistas no menos ilustrados, cuyas actividades fluían enmarcadas en códigos político-administrativos impregnados de la sabiduría gubernamental de su tiempo. Junto a los hombres de Estado emergieron los “políticos”, los neoconsejeros de príncipes, los especialistas del derecho público y los tratadistas de policía, que fungieron como agentes de renovación del Estado.⁶

La Ilustración allana el camino del acceso de la burguesía a los cargos de la administración pública, disminuyendo la presencia de la aristocracia, que con la extrañación de la Compañía de Jesús había perdido influencia política, porque en sus escuelas se educaba a sus hijos. En las instituciones de instrucción pública la relación entre la inteligencia y el poder fue tomada como base y fundamento, impidiéndose el paso a una aristocracia cuya formación ya no coincidía con las nuevas tareas del Estado. Aunque adscrito a la dirección de los jesuitas, el Real Seminario formado por Felipe V era un paralelo de la Academia Diplomática instituida en París por el ministro Torcy. La nobleza fue circunscrita a las armas y las letras.⁷

⁵ Este tipo de estadista es encarnado por el conde Floridablanca, secretario de Estado de Carlos III, autor del gran decálogo gubernativo del despotismo ilustrado hispánico: la Instrucción reservada de 1787, de la que trataremos en su lugar. Juan Beneyto, *Historia de la administración española e hispanoamericana*, Madrid, Aguilar, 1958, págs. 441-504.

⁶ Los tres últimos personajes son estudiados por Mariano Baena del Alcázar en un didáctico y ameno libro: *Los estudios sobre administración en la España del siglo XVIII*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1968. Destaca su examen de López de Olivier y su obra *Verdadera idea de un príncipe*, así como de los juristas Olmeda y Dou y Bassols. Trata también de Foronda y Valeriola, especialistas de la policía. Don Mariano, como también Beneyto, resaltan la importancia de la traducción de la obra principal de Juan Enrique von Justi, *Elementos generales de policía*, en 1784. Justi, el más eminente cameralista, fue el máximo profeta de la ciencia de la policía, una formidable disciplina y tecnología cuyo signo era la expansión de las fuerzas interiores del Estado y el incremento máximo de su poder. Ver, del autor de esta investigación, *Las ciencias de la administración del Estado absolutista*, México, Fontamara, 1986. En ella se hace una amplia semblanza de la obra de Von Justi. No está demás comentar que Valeriola había traducido —y plagiado— las partes más importantes del *Tratado de la policía* del francés Nicolás Delamare, preparada desde principios del siglo XVIII.

⁷ En 1770 Arriquirar propuso la creación de un Seminario Político, “donde se

La monarquía absolutista establecida por los Borbones imprimió un elevado significado de estatidad a las actividades de gobierno, dando pie a la noción del derecho público. En los proyectos borbónicos la función de la administración pública fue superior, porque dentro de su plan de sustitución de los estamentos como concesionarios del gobierno, aquella iba a ocupar un papel primordial.⁸ La actividad del Estado cambió de protagonistas administrativos, en la medida en que la nueva dinastía transfirió las tareas fundamentales de los consejos, a las secretarías de Estado. La ampliación de la actividad del Estado no se detuvo ni en las inmunidades de la Iglesia, una de las instituciones victimadas por el regalismo Borbónico y su teoría de la concesión inmemorial por merced real.

La constitución estatamental heredada por el imperio universal de los Austria fue desmantelada por Felipe V, comenzándose por la supresión de los fueros territoriales de Aragón, Cataluña, Valencia y Mallorca aboliéndose el vetusto privilegio que eximía a estos reinos de participar en las cargas tributarias y militares de España, con la excepción de otros fueros cuya subsistencia impidió una igualación de la administración de justicia, tales como los de artillería, de ingenieros, de milicias provinciales, de marina, de extranjeros, de hacienda y del clero. Hasta en la Casa Real persistieron los fueros, ejercidos por los alcaldes de palacio y los jefes de servidumbre, e incluso Carlos III creó el fuero de postas y correos. Por lo general, sobrevivió una enquistada jerarquía de dignidades, como en la época feudal. Esta mixtura constitucional fija los alcances de las reformas borbónicas y la capacidad de resistencia de los poderes estamentales ante el progreso de la modernización.

La vigorosa transformación bajo el impulso de los tres primeros soberanos de la Casa de Borbón, enfrentó el desafío de la sociedad más tradicional y en la cual los resabios feudales eran de los más fuertes de Europa. Se habían enquistado como base social del imperio universal, que no requirió suprimirlos y los pudo asimilar sin problemas. Pero para el moderno Estado configurado por los sucesores de los Habsburgo, la condición de viabilidad política consistía en su eliminación. La tarea quedó inconclusa, pero muy adelantada. Y una de las armas más poderosas usadas contra la sociedad

vayan educando metódicamente jóvenes elegidos en el reino para las carreras de empleos del Estado⁹.

⁸ Fernando Cos-Gayón, un historiador hispánico de la administración pública, escribió en 1851 que a partir del régimen de los Borbones "todo iba entrando bajo la esfera de acción del poder público, desde las cosas más pequeñas, hasta las más importantes". *Historia de la administración pública en España*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1976, Edición facsímil, págs. 188-194.

corporativa fue la cultura, bajo la égida de las ideas de la Ilustración. Mediante las instituciones educativas y artísticas la vida de la sociedad se permeó a elementos emergentes y de ellos el Estado reclutó a la nueva burocracia. Felipe V creó a la Real Academia Española en 1714, la de Historia en 1748 y la Biblioteca de Madrid en 1716. Fernando VI instituyó a la Real Academia de las Tres Nobles Artes en 1757 y Carlos III a la Sociedad Económica de Madrid en 1775 y la Academia Práctica de Leyes y Derecho Público en 1761. Reorganizó al Colegio Imperial de Madrid, que convirtió en los Reales Estudios de San Ildefonso en 1770, y sustituyó a los religiosos con profesores laicos.⁹

Tal como puede observarse, la fuente de las transformaciones en el siglo XVIII se encuentra en la entronización de la nueva dinastía cuyos proyectos impregnaron toda la vida de la sociedad de entonces. La reforma, fuertemente involucrada en una estrategia económica, fue iniciada con la metamorfosis del Estado, de su administración y de sus finanzas. La revolución de las relaciones de producción se llevó a cabo alterando directamente las relaciones mercantiles, incidiendo los cambios directamente en el comercio, la marina, los transportes, los caminos, el crédito, la banca, así como en la política fiscal relacionada con las aduanas, aranceles y permisos. Esta revolución desde arriba, como todas las de su tiempo, se encaminó a desarrollar las fuerzas productivas y establecer nuevas relaciones de producción: en suma, a favorecer el desenvolvimiento de la economía capitalista.¹⁰

La reforma se orientó también a estimular el consumo y reproducir las relaciones comerciales en el interior del reino y entre sus partes, y con toda Europa. La ampliación del comercio favoreció la industrialización y mejoró la agricultura, sobre todo a partir de la domesticación del poderoso gremio ganadero de La Mesta. Sin embargo, no fue una transformación acaudillada por la burguesía, aunque fuera su principal usufructuaria, sino por miembros ilustrados de la aristocracia. No fue un proyecto de clase, sino un

⁹ “Desde Felipe V la administración pública tomó mayor extensión, se ocupó de ramas a que no había alcanzado su acción anteriormente, así como en otras se retiró su intervención, y permitió la libertad individual”. Esta frase de Cos-Gayon representa justamente el significado de las reformas ejecutadas por los Borbones, a partir del gobierno del primero de sus soberanos, *Ibid.*, pág. 193.

¹⁰ Según Vicente Rodríguez Casado el siglo XVIII hispánico está caracterizado por tres sucesos significativos: el ingreso de la burguesía a la vida hispánica sobre todo en el sentido de adquirir un papel protagónico más amplio; el peso de la Ilustración como degradante del poderío estamental y la preponderancia del catolicismo a pesar del triunfante regalismo borbónico. Aquí se encuentra —según anota Vicente Rodríguez Casado— el fundamento de los cambios en España durante el régimen de los tres primeros borbones. (9) *La política y los políticos en el reinado de Carlos III*, Madrid, Ediciones Rialp, 1962, págs. 15-28.

programa estatal de reestructuración de la división de clases, en la cual los estamentos fueron atacados como rémoras del pasado y como obstáculos de la renovación económica.

La política de reforma borbónica fue una estrategia continua de cambios trascendentes y profundos, previstos a corto y mediano plazo, pero con repercusiones esperadas a largo plazo. La reforma es incomprensible fuera del contexto de los conflictos sociales, principalmente entre la aristocracia y la burguesía, como antaño ocurrió en la revolución inglesa y después la francesa, pero con el elemento distintivo de ser una revolución dirigida por el Estado. En esta fase, el moderno Estado hispánico cumplió la función que antaño habían desempeñado otros estados, la de actualizar la acumulación originaria del capital y ampliarla al tenor de su tiempo. No obstante, la decadente aristocracia española inhabilitada por el ocaso del imperio desde el barroco del siglo XVII, no fue rival de peso para los reformistas sino hasta la asunción de los reyes conservadores Carlos IV y Fernando VII, y sus políticas contrarrevolucionarias.

Bajo la pugna de clases —o más bien entre un estamento decadente y una clase que aún no tenía conciencia de tal—, el proyecto de cambio se va abriendo paso gradualmente, a pesar del bache sufrido en 1766, cuando las medidas reformistas de Esquilache fueron interrumpidas por el motín derivado de una conjura de las fuerzas conservadoras: la aristocracia y el clero. Carlos III rigió con energía, pero con prudencia. Fue un monarca sin privados o validos, sino con ministros responsables y brillantes que no ensombrecieron sus dotes de gobernante capaz de delegar el mando, pero no la soberanía. En Italia triunfó sobre los estamentos, como lo haría también en España. Sapiente de política atrajo colaboradores ilustrados, pero pragmáticos, del estilo del conde de Ensenada, ministro de su hermano. Con Ensenada surge una camada de secretarios de Estado hechos en una política realista y sabia, juiciosos y capaces para instrumentar programas diseñados con precisión y prudencia. La aristocracia ilustrada que encabezó a la burguesía hispánica dotó de buenos organizadores al gobierno y transformó exitosamente a la administración pública.

Como lo habían denunciado los arbitristas un siglo antes y en su día los políticos, Ensenada había encontrado buena parte de los males de su país en el abandono sufrido por la Real Hacienda. Pero, contrastando con los arbitristas, los secretarios de Estado se empeñaron en incrementar y diversificar las fuentes impositivas, y fundar nuevas bases de riqueza tributable en la industria y la agricultura, que fueron ampliamente fomentadas. Desterrado por Fernando, Carlos III reivindicó a Ensenada como consejero. Su participación en la conjura contra Esquilache lo margina de la política.

La caída de Esquilache allana el paso de su paisano Grimaldi como cabeza de gobierno, a la vez que lo libera de su influencia. Sin embargo, es la asunción de Floridablanca a la Secretaría de Estado la que marca el principio de las grandes reformas.

La política en aquellos días se ceñía a pequenísimos grupos y no se ampliaba a la vida del pueblo como actor del drama, pero la reforma borbónica comienza a incubar el germen de la opinión pública. La política se practicaba en la corte y no iba más allá de Madrid, salvo Barcelona, Sevilla, Cádiz, Valencia, Zaragoza y el País Vasco. La sátira, arma de lucha política muy usual, tampoco incide en el hombre común. Los funcionarios ilustrados sacaron provecho del motín contra Esquilache y supieron atraer al pueblo, principalmente Aranda, quien inauguró la política populista seguida por varios de sus colaboradores. Pero la política populista de los reformadores no considera al hombre común como actor político, pues pretende educarlos para evitar excesos.¹¹

Únicamente los conservadores aspiraban a mantener la política dentro de los salones y los domicilios de la nobleza. El palacio real seguía siendo el escenario fundamental de la vida política y las camarillas hallan ahí su hogar idóneo donde cabildear. Los nobles, que no pudieron minar la política reformista de Carlos III, lograron cercar al futuro Carlos IV y el rey tuvo que prevenir a su hijo mediante una misiva contra quienes quieren sembrar la discordia.¹² Pero el avance de la reacción había sido frenado tras la caída de Esquilache y con la expulsión de la Compañía de Jesús se les dio una lección cuyo mensaje fue entendido. A partir de entonces las reformas borbónicas estuvieron envueltas en la polémica de dos facciones de estadistas ilustrados: los aragoneses y los golillas. La cabeza de aquéllos era Aranda, de los segundos sus antiguos colaboradores: Campomanes y Floridablanca. La enemistad de Aranda y Floridablanca, que ocuparon sucesivamente la cartera de la Secretaría de Estado, fue extraordinariamente exacerbada. Pero ambos representaron a los estadistas forjados bajo la Ilustración y que contrastaban radicalmente de los siniestros privados que les antecedieron y principalmente con Godoy, que los reemplazó y persiguió, junto a varios de los colaboradores de Carlos III.

¹¹ El conde de Aranda es quien inició prácticas políticas destinadas a atraer al pueblo. Fomentaba las representaciones teatrales dramáticas populares, asistía a las corridas de toros y viajaba en carroza con cortinas abiertas, e inclusive con frecuencia lo hacía a pie. Rodríguez Casado, *op.cit.*, págs. 204-206.

¹² La tenebrosa política de los conservadores, que atrapó a Carlos IV cuando era príncipe de Asturias, debió de ser ciertamente influyente al grado que estimuló una rápida respuesta de Carlos III por medio de una lúcida y paternal carta como advertencia de los funestos alcances de una división entre el rey y su sucesor. La misiva puede ser leída en la obra de Rodríguez Casado, págs. 209-214.

Los golillas constituían la crema y nata de la camada de reformadores carlistas. Destacaron principalmente los mencionados Campomanes y Floridablanca, además de Gálvez. Como sus rivales los aragoneses, los golillas —así llamados por usar la gola o cuello— formaban aquél tipo de grupo fuerte pero flexible que, no siendo todavía un partido, sirvió para propósitos políticos. Como otras instituciones similares, como los clanes formados alrededor del condotiero o un club de asamblea revolucionaria, era un grupo cuyo objetivo era la toma y la conservación del poder.¹³ Estaban a su vez subdivididos bajo el liderazgo de una personalidad sobresaliente. Dentro del grupo, Campomanes fue un erudito trabajador intelectual, un ideólogo profesor del regalismo, pero con amplia visión pragmática de los acontecimientos de su tiempo. Su mancuerna era Floridablanca, el estadista más hábil de la época carolina y suya era la Instrucción reservada, signada el rey, que sirvió de programa de gobierno al despotismo ilustrado en España. Buena parte del desarrollo material e intelectual de su país fue producto de su tenaz y competente trabajo a la cabeza del gobierno. Durante su período como secretario de Estado (1777-1792), Carlos III y Carlos IV hicieron las más grandes y profundas reformas, y el primero ahondó en la modernización de la Nueva España bajo la política indiana de Gálvez. Este último no destacó aún más debido a su prematuro fallecimiento, pero su labor dejó huella patente de sus capacidades: su encargo de visitador general de la Nueva España produjo como saldo las bases de la administración pública del futuro México independiente. Como secretario de Indias extendió el sistema de intendencias, estableció el Virreinato del Río de la Plata, instituyó la Comandancia General de la Provincias Internas y decretó la libertad de comercio.¹⁴

2. La modernización del Estado: los fundamentos de la administración pública

Como transformación bajo la égida del Estado, la reforma de la economía, la política, la sociedad y la cultura, fue estimulada por la modernización estatal y este proceso fue continuo y sostenido

¹³ Maurice Duverger llama la atención sobre la formación histórica de los partidos. Declara que antes de 1850 no existían partidos, sino tendencias de opinión, clubes populares, asociaciones de pensamiento y grupos parlamentarios. El paso al sistema de partidos requirió de condiciones históricas precisas: el desarrollo de la democracia con la extensión del sufragio popular y los poderes parlamentarios. *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1965, págs. 15-16.

¹⁴ El carácter obstinado y tenaz de que dio muestra, no exento de ductibilidad cuando la ocasión lo requería, le hizo adquirir gran prestigio en la propia corte española, según ha dicho Rodríguez Casado de José de Gálvez, *op.cit.*, pág. 248. Tal

junto con la metamorfosis de la sociedad española e indiana. El signo de la reforma se fundó, básicamente, en la edificación del Estado en sí, es decir, en la mutación de una organización de dominación bajo la forma de un imperio universal, en un Estado moderno propiamente hablando. Consistió en la modernización de las relaciones de dominio misma que deshilaron gradualmente la trama estamental, enhebrando nuevos vínculos de índole diversa. Este proceso intentó poner al día una organización de dominación que se había quedado rezagada, en comparación con los modernos estados europeos que imperaban en la escena mundial. Al mismo tiempo fue la adopción de un sentido más administrativo del Estado, pero bajo una categoría de administración pública que no tenía ninguna relación con la administración estamental y que se había forjado bajo las prácticas y las nociones de la Policía.¹⁵

La reforma de la administración pública surtió efecto en su organización, sus funciones y sus procedimientos, transformándose en una actividad ágil y versátil. Los cambios incidieron en la burocracia, los consejos, la administración territorial, la justicia y la Real Hacienda. La transformación engendró a un nuevo órgano, el Consejo del Gabinete, creado por Felipe V al tenor de los progresos de su tiempo.¹⁶ Carlos III, por su parte, creó posteriormente a la Junta de Estado, que fungía como consejo de ministros, pues en su seno se deliberaban los asuntos antes de ponerse en ejecución. Nació debido al ingenio de Floridablanca, quien la puso en movimiento en julio de 1787 para coordinar el funcionamiento de las secretarías de Estado, que se habían desprendido de la antigua Secretaría del Despacho Universal.

Una de las transformaciones más significativas fue la reforma del servicio público, que produjo la supresión de los validos, jefes informales de la administración, y su reemplazo por funcionarios políticamente responsables, formalmente. Para fortalecer esta tendencia, una ola de pensadores y funcionarios en activo polemizaron

era el carácter requerido para enfrentar los intereses estamentales prevalecientes en la Nueva España y tal era el temple necesario para remover los grandes obstáculos a los que se enfrentó.

¹⁵ En una nutrida obra relativa a *Los secretarios de Estado y del despacho* (Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1976, 4 vols.), José Antonio Escudero ha destacado a la institución del Estado administrativo en España: "con el reformismo del siglo XVIII se abre el camino, como tema central de consideración gubernamental, lo propiamente administrativo". vol. 1, pág. 287.

¹⁶ Juan Beneyto observa en el Consejo del Gabinete un símil de las cámaras alemanas: "el Consejo del Gabinete es una creación de Felipe V. El Real Decreto de 30 de noviembre de 1714 conecta el Gabinete con los propios departamentos centrales, repartiendo las tareas de acuerdo con las ideas cameralistas, que ponen esta clasificación por ramos". Refiriéndose a las reformas en general, añade que "el Estado absoluto, ilustrado, benéfico, policial y providente se proyectaba sobre cualquier territorio". *Historia de la administración española e hispanoamericana*, págs. 460-462.

en favor de los secretarios de Estado como hombres políticos, que se abrieron paso entre los decadentes consejos heredados por los Austria.¹⁷

Felipe V creó las plazas de mandos medios de la administración pública, dándoles un carácter inamovible para defender a los empleados de la arbitrariedad de los secretarios, pero los hizo destituibles al incurrir en deficiencias, deméritos o delitos. Formó el escalafón funcional y la planta de empleados. Pero la edad de oro de la burocracia fue la época de Carlos III, cuando el servidor público alcanzó un merecido reconocimiento social. El sistema polisindical comenzó a ser desmantelado en su totalidad: en 1707 fue suprimido el Consejo de Aragón, dándose un paso significativo para la unificación de España. Por su parte, Cerdeña y Mallorca se situaron en la jurisdicción del Consejo de Italia, en tanto que el Consejo de Castilla se convirtió en el centro de la política y la administración del Estado, y fue reformado al efecto dividiéndose en cámara, consejo y sala de alcaldes. Finalmente, proliferaron las juntas de carácter económico para el fomento material del reino, entre las cuales la Junta de Comercio es su mejor ejemplo.

Las grandes reformas territoriales, indispensables para la modernización del viejo imperio universal, fueron obra inmediata de Felipe V, que suprimió los particularismos de los diversos reinos heredados por la antigua dinastía y llegó hasta la vida local. Carlos III fue al fondo y formó diputaciones en común para debilitar a los señoríos territoriales. Dentro del ámbito de la justicia, un significativo paso de modernización fue su apartamiento con respecto a los ramos de la administración. Pero fue aquí donde las reformas fueron menos hondas y significativas, pues se conservaron y aún multiplicaron fueros judiciales, beneficiándose a los enemigos de la modernización: el clero y los estamentos.

Entre los cambios más significativos destaca la irrupción generalizada de las secretarías de Estado y del Despacho, herederas de

¹⁷ José del Campillo y Cosío, en una de sus memorias inéditas, disertó sobre estos personajes. Decía que “más quiero un político a mi lado que cuarenta juristas. Éstos me podrán dar muchas voces y exponer infinitas razones, pero aquel puede realmente convencerlos con una razón[...]” El político es un “hombre especializado, competente, técnico”. *Inspección de las seis secretarías de Estado* (MS fechado en 1739). Hay un nutrido grupo de tratadistas del tema: Antonio de Prado Rozas, *Reglas para oficiales de secretarías*, 1755 (Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.); Juan José Rael de Aguilar, *Discurso moral y político en que previenen las partes más principales y nobles atributos que han de concurrir en un sujeto, para que sea digno del relevante título de secretario*, Sevilla, 1708, D.P. de M. y J. *La ciencia vindicada contra los plumistas y definición de las secretarías del Despacho Universal*, Madrid, 1747; Anónimo, *El secretario de Estado y del Despacho*, sin lugar y fecha, *Propuesta anónima de un Consejo real y secretarios de Estado*, sin lugar y fecha. Los cuatro últimos títulos son manuscritos que fueron publicados por Escudero, *op. cit.* t. IV, págs. 1138-1156, 1167-1180, 1188-1275 y 1275-1283.

la única secretaría de Despacho Universal legada por los Habsburgo. En 1705 se produjo una bipartición que separó las materias de Guerra, Hacienda y otros ramos. Más progresiva aún fue la distribución de competencias de 1714, junto con el Consejo del Gabinete, que dividió los ramos de la siguiente manera: Estado; Guerra; Asuntos Eclesiásticos y Justicia; Hacienda, e Indias y Marina. Fugazmente existió el cargo de veedor general, que ocupó el Orry —funcionario francés enviado por Luis XIV para auxiliar a su nieto, Felipe V—, apoyado por un intendente universal. El eclipse del sistema polisinodal no fue la causa de la irrupción de las secretarías de Estado, sino su consecuencia, pues ante él los Borbones invocaron razones de rapidez y flexibilidad, cualidades que el sistema no tenía. La política de reforma iba contra el tiempo, y tiempo era lo que consumían los consejos en sus largas y dilatadas sesiones.

El período culminante de la política reformista llegó con el acceso de Floridablanca a la secretaría de Estado, cuya labor comprendió más de una década y cubrió la etapa final del reinado de Carlos III y parte inicial del de Carlos IV. Pero su momento más prominente fue 1787, cuando la administración pública alcanzó su máximo desarrollo como promotora de una nueva sociedad, que es la época caracterizada por la formación de la Junta de Estado como la cabeza de gobierno. Para este tiempo el regalismo borbónico se ha impuesto a la Iglesia, y la política se encamina a la ampliación de las prerrogativas del Estado ante el clero.¹⁸ Se prosigue la desamortización de los bienes de la Iglesia y la concepción del clero como causante de impuestos.¹⁹

El reglamento de aquella junta constituye la mejor ventana para asomarnos a la situación que guardaba la modernización del Estado hispánico, luego de casi una centuria de formación. Inusualmente larga y nutrida, la Instrucción es el cúmulo de las experiencias de reforma consumada y un programa de las venideras. Pero, principalmente, es una pública declaración soberana de la misión del Estado, del alcance de sus poderes, del arsenal de sus fuerzas interiores, de la estrategia a seguir y de los programas de gobierno en

¹⁸ La biblia del regalismo borbónico era la obra de Campomanes, *Tratado de la regalía de amortización*, publicado en 1765 (edición facsímil, Madrid, Ediciones de la *Revista de Trabajo*, 1975. Estudio preliminar de Francisco Tomás y Valiente).

¹⁹ Como reglamento de la Junta de Estado, son expedidas a nombre del rey, un conjunto de disposiciones preparadas por el conde de Floridablanca que llevan por título "Instrucción reservada que la Junta de Estado, creada por mi decreto de este día, 8 de julio de 1787; debería observar en todos los puntos y ramos encargados a su conocimiento" (Madrid, Biblioteca de Autores españoles, 1952, vol. 59 págs. 213-272).

marcha. En su espíritu y letra se refleja el grado de modernidad alcanzada por las reformas, cuando no faltaba mucho para que la política contrarrevolucionaria de Carlos IV intentara revertir sus logros, sin mucho éxito.

Uno de los factores que empobrecieron las reformas fue, como lo hicimos saber, la conservación de los fueros judiciales y el mantenimiento de algunos privilegios señoriales. La vida local fue impactada por la modernización, de manera incompleta e insuficiente, de modo que los señorios y sus privilegios judiciales se mantuvieron como un enclave feudal en medio de los formidables cambios producidos por la modernización, en otras partes de la vida social. Sin embargo, la designación de los corregimientos y las alcaldías mayores había pasado, de sus antiguos propietarios, los señores de vasallos, a los consejos reales, en tanto que se limitó terminantemente el arrendamiento de los cargos de regidores y escribanos.

En contraste, en la administración del Estado la transformación fue muy sensible, pues la política de ingreso a los altos cargos públicos dejó de ser matizada por la cuna y la condición de clase. De manera diversa, como lo señaló Floridablanca, el Estado se impuso requisitos fundados en el mérito, la experiencia y la eficiencia probada, estableciéndose la conveniencia del ingreso de hombres políticos y experimentados en el arte de gobernar, con larga experiencia en los cargos de la administración peninsular e indiana y, tratándose de oficios ejercidos en América, especialmente con el conocimiento que da el gobierno inmediato de los pueblos.

Se permitió el acceso de nuevas clases sociales al servicio público, entre ellas la burguesía y la pequeña burguesía, dictándose que no se tendría presente que el nacimiento o la grandeza, la carrera militar u otra cualidad accidental de esta especie, debieran ser motivos para estas elecciones. De acuerdo con esta idea, un accidente relativo al nacimiento o la familia era desterrado ante la cualidad del mérito, sobre todo de los hombres más sabios, prudentes y activos, que tenían la preferencia en las nominaciones para integrar los consejos, asumir las secretarías de Estado y ocupar los cargos indianos. En efecto, Campomanes fue un ameritado fiscal del Consejo de Castilla; Floridablanca accedió a la secretaría de Estado por su eficiente carrera administrativa; Gálvez probó sobradamente con su exitosa Visita General en la Nueva España, el postrer acierto de su designación como secretario de Indias; y Revillagigedo fue el más brillante virrey de la Nueva España. Inclusive, José de Gálvez adquirió el título de marqués de Sonora como un reconocimiento a su labor, y la orden de Carlos III no tuvo más finalidad que reconocer el trabajo de sus colaboradores más ameritados.

En relación con la administración indiana, además de la experiencia en cargos de la administración local en España, se dispuso que todos los funcionarios peninsulares eran elegibles a cargos americanos sin derecho a rehusar. Era un nuevo concepto del funcionario como servidor del Estado, porque se juzgaba que ninguno que sirva al Estado puede substraerse a las cargas a él, ni disfrutar el derecho que tiene el mismo Estado de valerse de sus talentos y virtudes.²⁰

Además de los éxitos económicos de los reformistas, otros triunfos sobre la sociedad estamental tuvieron su base en las políticas asistencial y educativa. La asistencia pública se centró en el auxilio a los desvalidos —huérfanos, expósitos y enfermos— y el combate a la ociosidad, pero con base en la promoción de un concepto edificante de los oficios manuales, que de antiguo llevaban el estigma de la reprobación social y de ello se produjo el empobrecimiento de los hidalgos enfeudados, pero que al mismo tiempo estimuló a vasallos de otra condición social a fundar mayorazgos. En éstos se concentraba y amortizaba la propiedad, dejando a los hijos sucesivos sin capital ni herencia, y a la vez se alentaba el abandono de profesiones lucrativas y de utilidad social, pues quienes las ejercían deseaban aristocratizarse. De aquí el origen, de algún modo, de la ociosidad y aun de la delincuencia. La Casa de Borbón fomentó a las sociedades económicas para captar, entre otras personas, a hidalgos empobrecidos y hacerlos ejercer profesiones y oficios prácticos. Los mayorazgos dejaron de multiplicarse por disposición real y se limitaron a una dimensión tasada en una renta de 6 mil ducados. Los que no alcanzaron tales cifras fueron suprimidos. Con estas medidas, Carlos III se empeñó en conservar a la aristocracia como una clase de la nueva sociedad, pero bajo un concepto y una función distintas, esencialmente como proveedores de cuadros para las “armas y las letras”.

La educación y la cultura sirvieron para proveer de instrucción a otras clases sociales y extender el beneficio de las primeras letras a quienes, por orfandad o desidia de sus padres, no disfrutaban de ella. Como consecuencia, el Estado organizó escuelas primarias y se responsabilizó de la enseñanza de niños cuyos padres se habían desobligado. Se crearon diversas instituciones académicas, como la Academia de Ciencias, donde se impartían cátedras sobre física, química, historia natural y astronomía, entre otras asignaturas. Se hizo énfasis en la enseñanza del comercio, a través de escuelas especiales y de instituciones de particulares protegidas por el gobierno. Un aspecto novedosísimo fue el establecimiento de la educación popular para las artes y los oficios, cuyo proyecto era la

²⁰ Floridablanca, *op.cit.*, pág. 227.

capacitación para el trabajo y la dotación de medios de vida para una amplia capa de la población.²¹

España había alcanzado la modernidad estatal y el Estado nuevamente la preeminencia. Durante los tres primeros Borbones la Nueva España acrecentó su territorio, pues bajo el patrocinio del Fondo Píadoso de Californias las fronteras septentrionales se extendieron hacia los linderos americanos de Rusia, en tanto que Gálvez organizaba a la Comandancia General de las Provincias Internas. Se adquirió la Luisiana y se afianzaron las Floridas. Carlos III definió la estrategia de formar en Luisiana una barrera demográfica a la expansión británica y prevenir cualquier usurpación del territorio novohispano. Como precaución se impidió la libre navegación por el río Misisipí y el acceso al Golfo de México. El conde de Aranda, cuya activa participación diplomática en las negociaciones de independencia estadounidense fue importante, preparó una memoria donde sugirió a Carlos III la cesión de los dominios americanos a miembros de la casa real, notable previsión del funesto futuro que esperaba a nuestro país y que infortunadamente se cumplió.²²

En 1792, cuando la contrarreforma auspiciada por Carlos IV se apoderó del mando en España, la decadencia volvió a asomar. Este fue el año de la dimisión de Floridablanca y la muerte de su sucesor, el anciano conde de Aranda.²³ He aquí un límite para el desarrollo de las reformas borbónicas y el logro máximo de moder-

²¹ El ideólogo de la educación popular fue también Campomanes, que dejó, entre otros trabajos, el *Discurso sobre la educación popular* preparado en 1775 (Madrid, Editora Nacional, 1978).

²² Aranda advirtió a Carlos III que la república estadounidense había nacido "pigmea", pues su independencia obedecía el designio de las potencias europeas, pero llegaría el tiempo en que sería grande y poderosa, que olvidaría los beneficios dados por éstas y sólo se ocuparía de su grandeza. La libertad establecida estimularía su poblamiento rápido y pronto sería un dolor de cabeza. "El primer paso de esta potencia cuando haya venido a engrandecerse, será apoderarse de las Floridas para dominar el Golfo de México. Después de habernos hecho así difícil el comercio con la Nueva España, aspirará a la conquista de este vasto imperio, que no nos será posible defender contra una potencia formidable establecida sobre el mismo continente y en su vecindad". Aranda recomendó la conservación de Cuba y Puerto Rico, y algunas islas meridionales, para garantizar el comercio hispánico, formándose tres reinos con infantes de la casa real, para gobernar México, Perú y la Costa Firme, conservando Carlos el título de emperador, además de que estarían obligados a contribuir a las cargas de España. Cada rey reconocería al emperador y sería candidato a sucederle en el cargo. Se ampliaría la familia real con matrimonios entre príncipes de ambos continentes y se juraría una unión familiar. "Memoria remitida secretamente al rey Carlos III, por el conde de Aranda, sobre la independencia de las colonias inglesas, después de haber firmado el Tratado de París de 1783". En la obra *La gran década nacional: 1857-1867*, de Miguel Galindo. México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987, vol. II, págs. 669-674.

²³ El conde de Floridablanca dejó un valioso testimonio de su labor ministerial, conocido como el legado administrativo. Debido a la súbita salida de la secretaría

nización. El sistema fiscal se había consolidado y el correo, como instrumento de gobierno, acercó al Perú y a la Nueva España, y con sus elevados rendimientos financieros como empresa pública autofinanciada se amplió la red de caminos en la península. Durante la gestión de Floridablanca se construyeron 300 leguas de caminos, con puentes y puertos, contrastando con los 18 levantados en los 20 años anteriores, descontando los que fueron reparados y rehabilitados. Para reforzar estas actividades de la administración pública, la secretaría a su cargo, que sólo contaba con un oficial de obras públicas, creó la Dirección de Caminos y Correos para la construcción y conservación de carreteras, así como la administración de las posadas y las postas, y el cobro de portazgos (derechos de uso de caminos). Paralelamente se creó una junta para la construcción de canales, cuyas fuentes financieras procedían de las temporalidades expropiadas a la Compañía de Jesús.

La vida cultural fue sustituyendo e imponiéndose a los prejuicios religiosos, naciendo de la modernización una nueva atmósfera ilustrada en la cual surgió el Jardín Botánico, la Academia de las Tres Artes, el Gabinete de Historia Natural, el Laboratorio Químico y la Academia de Ciencias Naturales. En esta última se hacían exposiciones de los adelantos mecánicos mundiales y en su seno funcionaba un observatorio de astronomía. Todas estas instituciones académicas y culturales operaban con base en los recursos provenientes de los bienes de la mencionada compañía, que se habían arrancado al dogma, para dedicarlos a la ciencia.

La asistencia social llegó a la cúspide como una atención primordial del Estado, como lo hemos de recordar según plan de la Junta de Estado, y para 1792 Floridablanca estableció las Diputaciones de Caridad en cada barrio de Madrid y, para la coordinación de sus actividades, una Junta General de Caridad. Con la finalidad de garantizar un trato debido a las mujeres reclusas, se instituyó a la Junta de Señoras en el sistema carcelario, y un Fondo Pío Beneficial para establecer escuelas de niños sin recursos económicos.

La expropiación y expatriación de los jesuitas transfirió al Estado hispánico un caudal extraordinario de capital, invertido en las más diversas formas por todos los dominios de España. Para asumir, administrar y enajenar, en su caso, esa cuantiosa riqueza plasmada en haciendas, capitales en censos, inmuebles urbanos, activos en muebles y semovientes, conventos, iglesias y colegios,

de Estado, no tuvo tiempo de preparar una memoria meditada de sus trabajos, por lo que durante su viaje hacia el exilio escribió trece cartas al conde de Aranda, su acérrimo enemigo y sustituto, fechadas entre el 14 de abril y el 6 de mayo de 1792. Fueron publicadas por Antonio Rumeau de Armas, con el título de *El testamento político del conde de Floridablanca*. Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1962, págs. 127-207.

inmediatamente después que se decretó la expulsión fue organizada la Dirección General de Temporalidades en Madrid y otras similares en los dominios americanos, para proceder a la confiscación de los bienes de la compañía. Sin embargo, la administración de esta dependencia se degradó, haciéndose ventas ruinosas y gestiones deficientes de las haciendas no enajenadas, toda vez que de las Indias llegaban informaciones confusas y falseadas sobre la situación de aquellos bienes. Floridablanca dio arreglo a estos problemas y dispuso que los rendimientos de los trabajos se destinaran a los objetos mencionados, además de la construcción de un edificio adecuado para acomodar a la Biblioteca Real.²⁴

La administración pública tuvo un último y gran progreso cuando Floridablanca aún ocupaba el despacho de Estado: la fusión de todos los negocios de Indias dentro de cada una de las competencias de las cinco secretarías: Estado, Gracia y Justicia, Guerra, Marina y Hacienda. Fue este un paso significativo porque los ramos de la administración pública se homogenizaron bajo el concepto de totalidad territorial de un Estado moderno, suprimiéndose la antigua categoría imperial que dividía los asuntos de la metrópoli de los de los dominios indianos, y que había requerido a la otrora Secretaría de Indias, bifurcada por Carlos III en 1787 tras la muerte de Gálvez. Floridablanca, autor de este decreto real, estableció también dentro de su seno las direcciones generales de Rentas, de Real Hacienda y de Comercio, para concentrar su actividad en las Indias, descargando a los ministerios de estos deberes.²⁵

Un balance preliminar de la transformación propiciada por la Casa de Borbón en el imperio legado por la Casa de Austria, resulta en saldos positivos, pues como lo explica un autor, “entre Austrias del siglo XVI y Borbones del siglo XVII media un verdadero abismo, no sólo en cuanto a las concepciones políticas, sino por cuanto a método, sistemas y planes de gobierno”.²⁶ Quizá su mayor diferencia consistió en la contrastante capacidad de gobierno que

²⁴ Floridablanca hizo un justo reconocimiento al segundo conde de Revillagigedo, un funcionario típicamente indiano formado en las experiencias americanas y que integra, con todo derecho, la pléyade de ilustrados y solventes administradores públicos del despotismo ilustrado: Campillo y Cosío, Ensenada, Aranda, Campomanes, Floridablanca y Gálvez. Con referencia al correo, consigna que en México, “el virrey, conde de Revillagigedo, lleva con celo y actividad, según noticias, la renta de correos, y con su genio laborioso y exacto se podría adelantar mucho”. Floridablanca, *ibid.*, p. 127

²⁵ *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, año de 1790). Está acompañado por las disposiciones de Carlos III sobre la partición de la Secretaría de Indias de 1787. México, Archivo General de la Nación. Biblioteca, sección de impresos. Caja 51. Código 51-16. 336.

²⁶ Rumeau de Armas, “Estudio preliminar” al *Testamento de Floridablanca*, pág. 13.

se advierte entre los miembros de ambas dinastías, debido a que la España del setecientos se encontró atrapada en un torbellino de decadencia paralelo a una irrefrenada degradación de gobernabilidad. Los soberanos de la Casa de Borbón fueron no sólo más hábiles y competentes en el arte del gobierno, sino también en acceder a los progresos de las ciencias de la administración, allegarse un cúmulo de tecnologías gubernamentales y rodearse de un cuerpo de verdaderos administradores públicos profesionales, no de privados y favoritos de la corte.

El siglo XII fue la edad de la razón de Estado, pero nada estuvo más lejos de un régimen racional que la España de entonces. Y que conste que tratadistas del tema no faltaron, ni carecieron de talento y oportunidad para expresarse. Pero los círculos de gobierno estaban cerrados, los oídos sordos y los ojos ciegos. Como explicaba Campillo y Cosío, los soberanos sólo querían escuchar cuentas alegres, no realidades. El imperio universal establecido por los Austria sólo podía pervivir con un fuerte liderazgo, como el que ejerció Carlos V. La muerte de Felipe fue la pauta del declive del imperio universal y los tres Habsburgo que le sucedieron fueron patentemente incapaces y el último, Carlos II, un hombre alienado de sus facultades mentales cuya deficiencia acabó de hundir al imperio. La insolvencia de los soberanos se conjugó con la ambición de los privados, personajes salidos de los oscuros laberintos de la política cortesana, no menos deficientes e irresponsables, cuya gestión degeneró en la ingobernabilidad.

En política el gobierno es la clave. Los soberanos de la Casa de Habsburgo, refractarios a la razón de Estado, no asumieron efectivamente el régimen del imperio. Gobernar significa capacidad de conducir las relaciones entre el Estado y la sociedad, cuya relación es la base de cualquier organización de dominación. Gobernar es la acción directa en una sociedad políticamente polémica, desgarrada por conflictos y enfrentada por la disputa y el partidismo. Gobernar es distinguir los procedimientos políticos en tiempos de paz relativa y los tiempos de agudización de las contradicciones. En el siglo XVII la razón de Estado representó el máximo progreso en el arte del gobierno y, dentro de la escuela alemana, consitió en la formalización de esta tecnología gubernamental en dos regímenes alternos: el derecho de imperio (*Ius imperii*) y el derecho de dominación (*Ius dominationis*), para uno y otro momento. En el primero impera el derecho positivo y predomina una actividad gubernamental programada, y la administración pública puede funcionar con libertad para proveer los servicios públicos, cobrar los impuestos y erogar los gastos. En el segundo, bajo el derecho de dominación, la ley positiva es derogada y rige en su lugar un derecho de excepción que faculta al soberano para gobernar con base en la utilidad pública.

Para regir con éxito, el arte del gobierno ha desarrollado una variedad de tecnologías políticas previsibles y aplicables a cada caso concreto, que Arnold Clapmar llamó arcanas de dominación (*Arcana dominationis*).

Todo esto fue desconocido o inaplicable en España. La imprevisión fue la regla, los planes no existieron y la administración pública funcionó sin racionalidad. Al final, lo asombroso es cómo el colapso no sobrevino tempranamente y que todavía los Borbones heredaron un mínimo de recursos y posibilidades. Pero no es menos asombroso cómo un siglo de decadencia fuera compensado por un siglo de progreso, tiempo en el cual España recuperó la preeminencia, no para mantener lo tenido, sino para expandir sus dominios. Gracias a la modernidad lograda por la Casa de Borbón los dominios americanos se ampliaron, las bases económicas fueron renovadas, la política actualizada y la administración pública perfeccionada.

El éxito del régimen borbón puede medirse a partir de la distancia, o más bien, de la profunda sima en que sus antecesores habían sumido al imperio, a partir del déficit estructural de una economía estancada y de una sociedad todavía muy feudalizada para la cual el cambio era un elemento exótico, y desde la cual alcanzaron la modernidad en tan breve plazo. La rápida velocidad de la decadencia siempre ha contrastado con la lentitud del progreso, pero esta sentencia no es aplicable al caso, pues 100 años de oscuridad, contrastaron con 100 años de luz. La Casa de Borbón actuó sobre una de las sociedades más subdesarrolladas de Europa, la más hondamente precapitalista y la más renuente a la modernización. Su mérito consistió en la rapidez, consistencia, continuidad y eficacia con que crearon, de un cuerpo moribundo, a una nación hispánica vigorosa; y el que se allanara el camino para una viabilidad nacional en México.