

CAPÍTULO XI**EL GOBIERNO MODERNO: LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA CENTRAL****247**

- 1. El centro de la actividad administrativa:
la Secretaría de Cámara del Virreinato**

248**El Archivo General****252**

- 2. La profesionalización administrativa:
el servicio civil de carrera**

254

CAPÍTULO XI

EL GOBIERNO MODERNO: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL

La Visita General consistió en un proceso global de transformación, que se efectuó en muy breve tiempo. Su objeto se alcanzó en plenitud y, con base en la capacidad ejecutiva de su titular, se amplió incluso a propósitos imprevistos de gran magnitud e importancia. La visita fue, entonces, una comisión cuya finalidad era la transformación de las condiciones vigentes en la Nueva España y la creación de una atmósfera de cambio que viabilizara el desarrollo de nuevas instituciones sociales y gubernamentales, tal como se estaban gestando en Europa. Particularmente, sirvió para sentar las bases del estado de policía que había sido una de las contribuciones de la Ilustración a la gestión pública.

El Estado de policía era la última etapa de la formación del Estado moderno en el siglo XVIII, consistió fundamentalmente en la noción de que el súbdito debía tener un papel más activo en la vida de la sociedad, pero bajo la tutela del Estado, en tanto que al gobierno tocaba inducir sus actividades y realizar las que le correspondían como encarnación estatal. El Estado de policía desarrolló plenamente el concepto de administración pública en su sentido más puro, como la gestión de todo aquello que tocaba a la interacción social y formaba un espacio de relaciones públicas. Estas relaciones implicaban la salud, la cultura, el trabajo, la economía y la educación, y por consiguiente el Estado fomentaba el desarrollo de instituciones sociales que se desempeñaban en estos ámbitos o las creaba por sí mismo. Durante la Visita General fueron establecidas estas relaciones sociales públicas o se crearon sus fundamentos.

Sin embargo, el establecimiento del Estado de policía en la Nueva España requería una labor continua que consolidara los logros de la Visita General y concluyera sus progresos. Por un lado, esta labor debía liquidar a las reliquias de la vieja sociedad estamental y, por el otro, desarrollar a las instituciones administrativas que garantizaran el ejercicio pleno de las potestades públicas, funcional y territorialmente. La primera medida se enderezó, como lo

observamos en el capítulo precedente, contra alcaldes mayores que controlaban a la vida local y alcanzaría al Consulado de México que tenía el monopolio mercantil, pues su finalidad era la de liberalizar al comercio. La segunda se encaminaría a la creación de instituciones administrativas con capacidad de centralización y coordinación, para dar unidad y concierto a un crecido número de organizaciones de la administración virreinal. Al efecto ya se contaba con la Secretaría del Virreinato, que sería perfeccionada, y cuya función era la de coordinar y sincronizar a una gran cantidad de organizaciones administrativas dotadas de amplia autonomía de gestión. Con igual propósito ya habían sido constituidas las intendencias para alcanzar la capacidad territorial de gestión, inexistente en la Nueva España. También debía resolverse el régimen adecuado y viable para los territorios septentrionales recientemente adquiridos y que estaban bajo la amenaza constante de las potencias vecinas, principalmente Rusia e Inglaterra. La respuesta fue la creación de la Comandancia General de las Provincias Internas, establecida en lugar de un proyectado virreinato septentrional.

La extinción del régimen estamental y del sistema de asientos, que retiró de las funciones públicas a los concesionarios, exigió la creación de un cuerpo de servidores públicos profesionales, estables y debidamente capacitados, además de fieles a la Corona. La solución fue el servicio civil de carrera. Finalmente, era menester modernizar la vida urbana de la capital del virreinato, centro neurálgico de la política, la economía y la sociedad novohispana, dotándola de los servicios municipales propios de una urbe de su alto rango. La respuesta fue su ordenación urbana, hecha por el segundo conde de Revillagigedo.

1. El centro de la actividad administrativa: la Secretaría de Cámara del Virreinato

Dentro del programa de la reforma borbónica, la función del virrey tendió a transformarse a partir de su antiguo patrón bajo la Casa de Austria. Entonces, el virrey se desempeñaba separadamente de los diferentes cuerpos estamentales que administraban a la Nueva España y cuya índole era poseer una gran autonomía, su cargo era más una figura de representación política que un funcionario. En aquella época la administración del virreinato, además del virrey, estaba compuesta por la Audiencia, el Tribunal de Cuentas y los oficiales de la Real Hacienda, toda vez que la mayoría de sus rentas estaba concesionadas bajo el sistema de asiento.¹

¹ Linda Arnold, *La Secretaría de Cámara del Virreinato en México*, México, Archivo General de la Nación, 1979.

En la nueva dinastía, el virrey se convirtió en el centro de la actividad administrativa y se le encomendó la conducción directa de las organizaciones que integraban a la administración, es decir, se le confirió un carácter ejecutivo. En la medida que la reforma era un proyecto continuo que pasaba de monarca a monarca, a partir de Felipe V se decidió instituir una nueva institución administrativa que sirviera de apoyo al virrey y, sobre su base, sustentar el desarrollo de una organización más compleja que sirviera de eje de convergencia a una administración virreinal en expansión. Esta institución era la Secretaría de Cámara del Virreinato, fue creada el 28 de agosto de 1756 y con ella la Corona proyectaba facilitar el control metropolitano de la Nueva España. Tenía como encomienda procesar la nutrida correspondencia oficial que circulaba entre ambos continentes para favorecer la toma de decisiones, la configuración de políticas y el ejercicio del control de la riqueza que se producía en el virreinato. Estaba integrada por el secretario, cuyo cargo era vitalicio, y tres oficiales, nombrados por el soberano mismo.

La Visita General fue un poderoso impulso que provocó la creación de muchas de las nuevas organizaciones que integraban a la administración virreinal, y cuya supervisión era de la competencia del virrey. Por consiguiente, la necesidad de su cabal institucionalización motivó que el 6 de septiembre de 1770 el virrey Croix expediera sus primeras instrucciones provisionales y ampliara su planta con cuatro oficiales. Al año siguiente se preparó un plan para su reorganización a fondo, debido a que el virrey notaba un sensible retraso en el manejo y trasmisión de la correspondencia, la carencia total de sueldos de algunos servidores y la estrechez de salarios de otros, a pesar que “ella es la primaria y principal de esta gobernación y despacho”, y atendía asuntos políticos, militares y hacendarios. Ninguna dependencia de la administración virreinal igualaba a la Secretaría, en el cúmulo de labores y fatigas que le caracterizaban.²

La cuantía de asuntos que atendía incluso había debilitado y enfermado a sus empleados, pues las tareas eran efectuadas durante muchas horas en los días hábiles e incluso en los feriados. Uno de los motivos más poderosos de su reorganización estaba fundado en la índole de sus faenas, pues en tanto que en algunas oficinas como la Dirección General de la Renta del Tabaco o la Contaduría de Propios y Arbitrios sus actividades se basaban en un patrón único e invariable, en la Secretaría del Virreinato “todo era desemejante” y “para cada expediente se requiere una inteligencia

² Marqués de Croix, “Plan para la oficina del virreinato”, del 6 febrero de 1771. México, Archivo General de la Nación, Correspondencia de los Virreyes (segunda serie), vol. 15, ff. 300-311.

determinada que no funda regla".³ Pero el motivo más poderoso para su reestructuración era el crecimiento de la administración virreinal misma, cuyo influjo se hacía sentir en la secretaría, principalmente proveniente de las grandes organizaciones cuya opulencia exigía cuidados especiales. La más importante era la mencionada Dirección General de la Renta del Tabaco, que requería que en la Secretaría del Virreinato se creara el cargo de oficial 3º para atender sus negocios. Trato casi igual recibirían otras empresas públicas importantes, como las referentes a la pólvora, la sal y los naipes, cuyos asuntos debían ser atendidos por oficiales independientes. Por tanto, era necesario que los sueldos de estos oficiales fueran sufragados por las rentas a las cuales atendían, y así el presupuesto de la secretaría podría liberar recursos para cubrir el sueldo de un portero, del cual no contaba.

En tanto se respondía desde Madrid, Croix fue sustituido por Bucareli quien solicitó nuevamente respuesta, que no llegó hasta 1773 y en la cual se asignaba a la secretaría a dos oficiales de la Dirección General de la Renta del Tabaco. En tanto, Bucareli inició la práctica de designar comisionados en ella.

Las sucesivas reformas que sufrió tuvieron como causa la necesidad de abbreviar tiempos y acortar trámites, con objeto de agilizar el gobierno de un virreinato tan extenso. En la medida que la Nueva España prosperaba, se hacia necesario expandir a la Secretaría del Virreinato, y al respecto había tan buenas razones como los \$400 000 que producía la Intendencia de la Provincia de México por sí sola, frente a los \$900 000 que generaban juntos los virreinatos del Perú y del Plata.⁴

Revillagigedo introdujo la organización departamental; el punto esencial era su capacidad para distribuir los asuntos en trámite de manera racional y así facilitar su despacho, y por tanto el curso rápido y eficiente de los asuntos, de modo que posteriormente el virrey no desmayó en su afán de dar orden a los horarios de labores, arreglar la disposición de los expedientes y preparar prontuarios y extractos, que hicieron accesibles informaciones indispensables para la toma de decisiones sin que los funcionarios se extraviaran en un mar de papeles.

En 1797 la Secretaría de Cámara del Virreinato había alcanzado plena madurez. La nueva configuración de sus funciones arregló los asuntos en cuatro departamentos:

³ *Ibid.*, f. 303.

⁴ Tal fue el argumento del segundo conde de Revillagigedo, entre otras razones, para solicitar una ampliación presupuestal con el fin de vigorizar los trabajos de la secretaría. Revillagigedo dio su forma definitiva a esta institución, mediante el Reglamento de la Secretaría de Cámara del Virreinato, del 31 marzo de 1790. Publicaciones del Archivo General de la Nación, vol. XIII, núm. 1, enero-marzo, 1942, págs. 23-71.

1. El Departamento Primero atendía, entre otros cometidos, los relativos al desagüe de Huehuetoca, las obras del palacio virreinal, los correos, los extranjeros, los propios y arbitrios de los municipios, el Fondo Piadoso de Californias, los ayuntamientos y la mitad de las intendencias. Estas labores fueron asumidas posteriormente por la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores del México independiente.
2. El Departamento Segundo estaba a cargo primordialmente de las rentas y finanzas del virreinato –tareas asumidas posteriormente por la Secretaría de Hacienda– además del Tribunal de Minería y la Academia de San Carlos que pasaron a la jurisdicción de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores.
3. El Departamento Tercero dividía sus labores en tres grandes ramos: tribunales y asuntos eclesiásticos –asumidos por la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos–; salud, asistencia pública, hospitales y Monte de Piedad, además del Jardín Botánico, los consulados de comerciantes y el resto de las intendencias, todo ello absorbido por la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores.
4. Finalmente, el Departamento Cuarto atendía todos los negocios militares, y de él surgió la Secretaría de Guerra.

Para 1806 la planta de la Secretaría de Cámara del Virreinato era la siguiente: secretario, oficial mayor, oficial segundo, oficial tercero, oficial cuarto, oficial quinto, oficial sexto, oficial séptimo, oficial octavo, oficial noveno, escribiente, portero, archivero y escribiente.

La creación de la Secretaría de Cámara del Virreinato significó un paso decisivo en la modernización administrativa de la Nueva España. Antes de 1756, el virrey sólo era auxiliado por oficiales que no consideraban su trabajo como una carrera profesional y su desempeño se ejercitaba en tres organizaciones. Fue la secretaría la que estandarizó las políticas de personal que derivaron en la formación de lo que hoy se conoce como carrera administrativa del servicio civil, pues su carácter era el ingreso, promoción, sueldos y pensiones, además del Montepío de Ministros y Oficinas cuyo objeto era el cuidado de las viudas y los huérfanos de los servidores públicos.

El Archivo General

La Visita General, que había desatado la necesidad de agilizar el movimiento de la correspondencia en beneficio de los procesos de gobierno, también incentivó la demanda de su debida organización. Dentro de los trabajos de organización de la Secretaría de Cámara del Virreinato, el 27 de agosto de 1769 Croix estableció las bases de la institucionalización del Archivo General.⁵

Por su parte, Revillagigedo suprimió lo que consideraba “el número asombroso y confuso de asientos y expedientes”, por medio de un libro único y 14 prontuarios, e hizo de los extractos, “verdaderos y claros asientos”, el caudal básico de información y configuración de políticas, y al efecto añadió una nota donde un modelo señalaba la forma cómo debían hacerse. Salta a la vista que un método de trabajo tal, similar a una maquinaria de reloj, exigía una disciplina de trabajo completa de sus colaboradores en la secretaría. Por tanto, en el Archivo General sus cuidados no fueron menores, para lo cual lo dividió en corriente y antiguo, estableció el acuse de recibo en el suministro de expedientes y ordenó que los duplicados de las disposiciones del rey se encuadernaran en colecciones especiales según el oficio de los diversos funcionarios de la secretaría y arregladas ordenadamente en el archivo histórico, “pues ellas han de ser libros manuales de estudio prolífico a que han de aplicarse los oficiales de la secretaría para el desempeño de sus obligaciones”.⁶

Obligó a los escribientes a esmerarse en la claridad y limpieza de la letra y definió el carácter reservado de la correspondencia, y su uso público siendo el caso. Como la instrucción que dictó para el arreglo de la secretaría requería de aprobación real, confiando en ella, como fue, inició de inmediato su aplicación con resultados muy lisonjeros. Su premura obedecía a la idea que “la Secretaría del Virreinato ha de ser ejemplo y modelo de todas las oficinas del reino, en la constante propiedad y prontitud de sus labores, en la custodia del sigilo más profundo, en la conducta irrepreensible de sus dependientes, y en la paz, armonía y unión mas estrecha y recomendable”.⁷

Revillagigedo no redujo la carga de trabajo de los oficiales de la secretaría e incluso el domingo era día de trabajo normal atendiendo los negocios de la secretaría con los horarios acostumbrados.

⁵ Hace saber que “un formal archivo [...] se ha establecido y antes no hubo, en el cual se van colocando en buena coordinación todas las correspondencias puestas en limpios expedientes y demás asuntos concluidos”. Croix dice que tal establecimiento lo había informado a Arriaga desde la fecha citada. Plan para la oficina del virreinato.

⁶ Revillagigedo, Reglamento de la Secretaría de Cámara del Virreinato, pág. 33.

⁷ *Ibid.*, pág. 48.

También era devoto de la perfección, la eficiencia y la puntualidad, de modo que para evitar los errores que tanto le molestaban emitió una disposición especial para prevenir y enmendar rápida y limpiamente deficiencias en la preparación y despacho de la correspondencia, especialmente la dirigida a la corte, con varios procedimientos de verificación antes de llegar a su firma. Mandó que “las cartas para España se darán a escribir a los que tengan mejor letra y ortografía, con el mejor papel y tinta, para que los señores ministros y sus respectivas secretarías conozcan la perfección que debe suponerse...”⁸

El virrey había solicitado insistentemente se le autorizara la formalización del Archivo General. El 11 de agosto de 1790 recibió respuesta positiva por la cual el rey aprobaba su creación, respondiendo positivamente a la solicitud de Revillagigedo fechada el 27 de marzo del mismo año. Sin embargo, al Archivo General, una de las magnas obras de tan gran virrey de la Nueva España, no le fue concedido el palacio de Chapultepec como sede, para compartirlo con el Jardín Botánico.

Revillagigedo vino por fin a encarnar al virrey que requería la reforma borbónica para consolidar la Visita General de José de Gálvez y que por los fallecimientos de sus dos parientes –Matías y Bernardo– hubo de esperar hasta él, pues Bucareli, Mayorga, Haro y Flores fueron más tradicionales representantes de la burocracia patrimonial al estilo de los Austria, que funcionarios modernos capaces de estimular los cambios indispensables que requería el virreinato para su progresión histórica. Revillagigedo era el estadista moderno que sabía de la importancia del uso de la información oportuna, completa y ordenada para la configuración y ejecución de políticas, y por eso ordenó el levantamiento de censos y estadísticas, requirió la formación de concentrados en cuadros y el más completo arreglo de la correspondencia en la Secretaría de la Cámara, eje del gobierno novohispano. Hizo elaborar memorias, dictámenes y estudios, incluso de sus oponentes políticos, para tener una idea exacta del medio social donde aplicaría sus decisiones y del grado de rechazo y oposición, y evaluar sus consecuencias.

Las labores de la Secretaría de Cámara del Virreinato fueron centrándose más y más en el papel significativo que el Archivo General prestaba, tanto como ordenado recinto documental, que como fuente informativa de toma de decisiones. Como lo hicimos observar, el crecimiento del virreinato en todos sus órdenes tendió a reproducirse en la Secretaría del Virreinato, incrementando su importancia y también el cúmulo de su trabajo. El servicio postal, otra de las creaciones administrativas de Gálvez, se había

⁸ *Ibid.*, pág. 57.

convertido en un mecanismo decisivo de gobierno y en el principal afluente de correspondencia para el Archivo General. La velocidad y constancia del flujo informativo para conocer la situación en el virreinato, dependía de la capacidad y calidad de este servicio gubernamental. Pero, en buena parte, la eficacia de las políticas formuladas por el virrey y sus colaboradores en la ciudad de México, en consonancia con las disposiciones reales, dependía del debido arreglo del Archivo General y de la calidad del trabajo de los oficiales de la secretaría.

Esta noble y ancestral institución dejó de ser, desde los días de Croix, un cúmulo informe y anárquico de documentos para convertirse en un centro de documentación gubernamental con funciones básicas para la toma de decisiones. En la época de Revillagigedo, cuando el uso de estadísticas, censos, informes y memorias se convirtió en material indispensable para la operación de los instrumentos de gobierno, el Archivo General fue el filón máspreciado para ofrecer al virrey la información que requería. Fue pues, a partir de la Visita General, que el Archivo General se convirtió en un órgano fundamental de la administración virreinal.

2. La profesionalización administrativa: el servicio civil de carrera

Carrera administrativa significa un curso de profesionalización dentro del servicio público, regida por requisitos especiales de ingreso, permanencia y estabilidad, y promoción, con base en el establecimiento del sistema de méritos que se verifica por medio de exámenes de idoneidad, tanto para el ingreso como para los ascensos. Incluye un proceso de formación integral y continua, cuyo sucedáneo es una capacitación permanente, toda vez que la permanencia otorga seguridad de empleo, pero también exige un desempeño de calidad gradual y periódicamente evaluado. La carrera administrativa significa, en suma, desarrollo profesional.

La formación de un cuerpo de servidores públicos de dedicación completa a las faenas administrativas, desligados de los medios de administración y como aspirantes a desenvolver una carrera, tuvo su origen con el nacimiento de la Secretaría de Cámara del Virreinato. Desde la década anterior se había preparado el terreno tanto para el establecimiento de la secretaría, como para la introducción del concepto de mérito para el ingreso al servicio. En 1742, Francisco Fernández de Mollinedo había sido nombrado para ocupar el cargo de secretario del virrey –como el germen de lo que después sería la Secretaría de Cámara–, tomándose como base su

honorabilidad, calidad y experiencia. Este acto es el preámbulo de la formación del servicio civil de carrera en México.⁹

Hasta 1756 los servidores públicos del virreinato sumaban poco menos de un centenar de personas, dedicadas principalmente a atender tareas hacendarias y judiciales en los viejos organismos colegiados que habían creado los Habsburgo. El virrey representaba a la Corona y no tenía una relación orgánica con aquellos servidores, y éstos no ocupaban un cargo con proyección de carrera ni tenían un concepto profesional de su oficio. El método usual de asignación de cargos era su venta por subasta, de modo que a principios del siglo XVIII la nueva dinastía heredó una administración virreinal que tenía un carácter patrimonial, que impedía cualquier proyecto de modernización del servicio público.¹⁰

La reforma borbónica en la Nueva España, impulsada con la Visita General, repercutió en una formidable transformación del virreinato. Este crecimiento, que duplicó varias veces el número de instituciones heredado por los Habsburgo, provocó una prodigiosa reproducción de los servidores públicos y demandó que el carácter de sus cargos fuera la permanencia, aptitud y rendimiento.

En la época de Revillagigedo la administración virreinal estaba integrada por la Secretaría del Virreinato, la Casa de Moneda, la Aduana de México, las direcciones generales de Alcabalas, de la Renta del Tabaco, de la Pólvora y Naipes, de la Real Lotería, de Temporalidades, el Tribunal y la Contaduría de Tributos, Azogues, la Contaduría de Media Anata y Lanzas, la Administración General de Correos y la Contaduría de Propios; así como por el Tribunal de Cuentas, las Cajas Reales y el Departamento de San Blas, por la Audiencia de México y la de Guadalajara, y los Tribunales de la Acordada, del Consulado y de Minería. Finalmente, por el Protomedicato, el estado y marquesado del Valle, el Juzgado de Bienes de Difuntos, el de Naturales, el Montepío de Ministros y Oficinas, y el Monte de Piedad. El virrey ordenó el levantamiento de un censo para conocer el número de los servidores públicos que se desempeñaban en esta administración, además de datos cualitativos en los que se incluyó la carrera administrativa, el desempeño bajo evaluación del jefe superior, antigüedad y algunos apuntes de su personalidad. Contando con esta información, que había solicitado en octubre de 1789 y le había terminado de llegar

⁹ Linda Arnold, *Bureaucracy and bureaucrats in México City: 1742-1835*, The University of Texas at Austin, 1982, Tesis doctoral, Archivo General de la Nación, Biblioteca, código 350.001.A 752b, págs. 8-12, Ha sido publicada, con el mismo título, por The University of Arizona Press, en 1988, cap. 3.

¹⁰ Magali Sarfaty, *Spanish Bureaucratic Patrimonialism in America*, California, Universidad de Berkeley, 1966.

en junio de 1790, pudo iniciar inmediatamente sus labores con plena sapiencia de quiénes eran sus colaboradores.¹¹

Resulta interesante conocer a los integrantes de la Secretaría del Virreinato, de la que ya dimos cuenta en lo relativo a sus quehaceres. Es el caso que su titular había tomado la delantera a todos sus colegas por cuanto informar al virrey, pues en tanto que Revillagigedo había firmado el 29 de octubre una solicitud para la confección de la relación de servidores por institución administrativa, el secretario Antonio Bonilla le había remitido su listado con fecha 22 del mismo mes y año, atendiendo a un requerimiento verbal. Bonilla informó que sus colaboradores eran 32, de los cuales hace prolja referencia, que comprendió a la carrera administrativa.

Muy pocos empleados públicos que laboraban en estas instituciones administrativas, habían sido reclutados con anterioridad a 1765, año en que llegó José de Gálvez; la mayoría había ingresado al servicio en la década de los ochenta, menos en la de los setenta y mucho menos en la de los sesenta. Formal o consuetudinariamente, las carreras se desenvolvían básica o preferentemente en una sola institución o en dos emparentadas, o en varias, pero de un ramo claramente distintivo, fundamentalmente las dependencias de la Real Hacienda. Las carreras largas solían abarcar más de 20 años de servicio y generalmente se desenvolvían en una sola institución. Vayamos comentando estas generalidades, iniciando con la Secretaría de Cámara del Virreinato.

José Sánchez Lozada era el oficial mayor a la llegada de Revillagigedo. Se había iniciado en 1769 en la Dirección General de la Renta del Tabaco, donde tuvo su primer ascenso en 1771, para luego ser trasladado a la secretaría donde se inició con el elevado cargo de oficial segundo y después ocupó la oficialía mayor, en 1779,

¹¹ Segundo conde de Revillagigedo, "Censo de Servidores Públicos del Virreinato". México, Archivo General de la Nación. Historia, vol., 159, exps. 2, 3 y 4. 1789-1790. El censo fue ordenado directamente por Revillagigedo a cada uno de los jefes de servicio, y contiene detalladamente los datos del servicio público virreinal: nombres, puestos, antigüedades, actitudes y aptitudes, y una evaluación de los propios jefes sobre sus subalternos. Por diversas cartas de 1793, dirigidas por Revillagigedo al secretario de Hacienda Gardoqui, sabemos que en este año fue remitido este documento a la corte –probablemente actualizado– en atención a instrucciones reales de 1792. En una misiva firmada por el virrey el 31 de enero de 1793 se glosa solamente el número de servidores hacendarios, que sumó 576 empleados, omitiéndose la gran mayoría de los funcionarios de otras oficinas. Desafortunadamente el documento se halla muy dañado y su lectura se dificulta extraordinariamente. Debido a que un examen completo de tan valioso expediente requería una labor que está más allá del plan de esta obra, entraremos sólo al análisis de las instituciones administrativas creadas por la reforma borbónica, particularmente a partir de la Visita General: Secretaría del Virreinato, Tribunal de Minería, Monte de Piedad, Contaduría de Propios, y las direcciones generales de Alcabalas, de la Renta del Tabaco, de Pólvora y Naipes, de Temporalidades y de la Real Lotería. El conjunto de los informes no tiene título, me he tomado la libertad de darle el señalado.

hasta la asunción del mando por el virrey, sumando en este último cargo la mitad de su carrera administrativa: 10 años. Por Linda Arnold sabemos que continuó dos años más en este puesto, desapareciendo de la escena administrativa en 1793 sin que sepamos su destino.¹² Paralelamente a sus funciones oficiales, estaba a cargo de la tesorería del Montepío de Ministros y Oficinas.¹³ El oficial segundo era José María Beltrán y su carrera no era despreciable con sus 15 años de labores, todos ellos en la secretaría. El virrey lo destinó en 1790 al Tribunal de Cuentas, y de 1822 a 1828 ocupó el alto cargo de administrador general de correos.

El grado de experiencia administrativa decrecía conforme se descendía en la jerarquía funcional de modo que, hasta el oficial octavo, aquellos que ejercían estos cargos habían sido reclutados en la segunda mitad de la década de los setenta y durante la de los ochenta. El resto del equipo administrativo de la secretaría tenía un tiempo de reclutamiento similar. De lo anterior destaca la extracción plenamente borbónica, en el sentido anotado, de la burocracia profesionalizada que se había engendrado bajo las políticas de modernización administrativa. De modo que la actitud conservadora de algunos de sus miembros obedecía a las relaciones con la oligarquía encabezada por el consulado y a la falta de energía de los virreyes para evitarlo, más que a una desarticulación estructural entre la política del gobierno borbónico y la situación de clase de la burocracia, como categoría social entrañada con los intereses materiales del Estado y no con los de aquélla. Su sueldo, jubilación, estatus y carrera ya no dependían de condiciones patrimoniales, sino de procedimientos y criterios de rendimiento basados en la racionalidad.

Para evaluar esta aptitud, Revillagigedo solicitó a cada titular de institución una evaluación sucinta sobre el desempeño de todos y cada uno de los subordinados. Bonilla informó de manera reservadísima que el oficial mayor, Sánchez Lozada, carecía de gran talento pero era muy constante, obediente y sufrido, lo cual sus-

¹² Como lo advertimos, uno de los progresos más significativos hacia la profesionalización del servicio público en el Estado borbónico, fue el establecimiento del Montepío de Ministros y Oficinas. Sus fondos provenían de diversas fuentes, entre otras, los funcionarios mismos al ingresar a un cargo y la media anata, que antaño ingresaba a las arcas reales y ahora nutría a esta institución. "Comisión, cédulas reales y arancel, despachado para la fundación, administración y cobranza del derecho de media anata". (Reimpreso en México, en la imprenta de D. Felipe de Zúñiga y Ontiveros, 1766.) Archivo General de la Nación. Biblioteca. Sección de Impresos. 38-6.328. Ver también de Linda Arnold, *Pensiones y Montepíos*, México, Archivo General de la Nación, 1977.

¹³ Linda Arnold ha hecho una gran labor en el estudio de la burocracia borbónica de la Nueva España. Destaca su obra *Directorio de burócratas en la ciudad de México: 1761-1832*, México, Archivo General de la Nación. Biblioteca, 350.001.A752b.

tentaba su añeja carrera administrativa. Con base en estas cualidades, sugirió una virtual promoción pues había llegado al tope de su carrera –la titularidad de la secretaría era vitalicia–, que se podría efectuar en el Tribunal de Cuentas o la Dirección General del Tabaco, dado que en estos cargos era la experiencia el valor preponderante. En caso de no obtener tales ascensos, recomienda su jubilación con un salario decoroso. Informes como éste, que incluye también a personas de las cuales se declara su indolencia irreversible o indisciplinas corregibles con traslados de lugar y condición administrativa, sirvieron a Revillagigedo para darse cuenta cabal de la situación de todos sus colaboradores y qué esperar.

La reforma borbónica trajo consigo a la Nueva España una edad de gran publicificación. La modernización introducida arribó con la era de las grandes organizaciones administrativas, caracterizadas por su numeroso personal administrativo. Tres instituciones representan transparentemente a esta nueva edad: la Dirección General de Alcabalas y Pulques, la Dirección General de la Renta del Tabaco y la Dirección General de la Pólvora y Naipes.

La Dirección General de Alcabalas y Pulques representó un triunfo casi epopéyico de la Casa de Borbón sobre el poderoso Consulado de México, porque significó un establecimiento público modelo que asumía atributos estatales que los nuevos soberanos estuvieron firmemente decididos a expropiar a los estamentos. Las alcabalas constituyan un prodigioso ingreso para la Corona que por estar contratado durante dos centurias con el consulado, se había convertido en sustento de su poderío en detrimento del real erario. El rey decidió la supresión del asiento y dio instrucciones al virrey en turno para asumir su administración. Como era de esperarse la resistencia fue fuerte y constante, y se requirió la presencia de Gálvez para completar la obra, pero el proceso concluyó hasta diciembre de 1789, en la época de Juan Vicente de Güemes. La organización de esta magna institución significó un notable desafío porque la Corona se planteó la necesidad de contar con funcionarios leales a lo largo y ancho del territorio de la Nueva España, pero el propósito se cumplió.

Seguramente Revillagigedo conocía muy bien la historia de esta institución y rápidamente pudo darse cuenta de su estado, pues su titular, Juan Navarro, remitió su relación de funcionarios en 1789. La rapidez de la respuesta mostró la eficiencia del director general, quien hizo una de las mejores y más completas relaciones de sus colaboradores que sumaban 457 personas. En un país cuyos habitantes eran calculados en 4.5 millones de personas, una organización con tantos funcionarios era de suyo de gran magnitud humana. Esta dirección general comprendía, además de las alca-

balas –un ingreso por las transacciones comerciales–, la renta del pulque que en detrimento de la población indígena y en perjuicio de su salud y costumbres, rendía enormes frutos a la Real Hacienda. Cada renta se administraba con departamentos separados, con oficiales y escribientes independientes, salvo la contabilidad que le era común. Pero lo más impresionante eran las administraciones foráneas diseminadas en todo el territorio del virreinato, que desempeñaban la tarea de cobrar las rentas mencionadas.

Como en el caso de la Secretaría de Cámara, también estaba formada por una mezcla de funcionarios experimentados y jóvenes, en su mayoría de ingreso de mediano plazo y reciente. Así mismo sus cuadros directivos estaban integrados por personas con carreras consolidadas, como el oficial mayor de alcabalas, con 14 años de antigüedad dentro de la institución, y el oficial tercero con 12. Hay que notar que la mayor parte de los oficiales, contadores y escribientes de las oficinas centrales también habían sido reclutados preferentemente en la década de los ochenta y en menor grado en la segunda mitad de los setenta. La burocracia borbónica, por consiguiente, rebosaba de joven madurez. Es observable la formación de carreras administrativas hasta alcanzar puestos elevados, como el oficial mayor de alcabalas, cuyos ascensos desde 1776 en la institución obedecían a su gran talento, notoria disciplina y buena conducta. Ocupado plenamente en sus deberes y renuente al descanso, este funcionario alcanzó una evaluación sobresaliente de Juan Navarro, además de dedicar sus tiempos libres al cultivo de las letras y ser abogado de carrera. Prosigió en este cargo hasta 1806, después fue transferido a la Aduana de México, y posteriormente a las empresas públicas del tabaco y de la pólvora.

Se mandaba que una vez accedido a la cumbre de una institución, después de seguir los diversos escaños de su jerarquía, un funcionario podría obtener ascensos en otras de las que integraban a la administración virreinal, tal como se comprueba con el caso anterior. Revillagigedo sabía, por estos datos, de las capacidades del personaje anterior, lo mismo que de los alcances del oficial segundo del ramo de pulques quien habiendo iniciado sus actividades en el lejano año de 1762 y ascendido metódicamente la jerarquía, se había estacionado en su puesto desde 1779. Estando vacante la oficialía mayor de este ramo, se antojaba como candidato natural a ocuparla, pero su opacidad personal y pocas luces, a pesar de su honradez y bonomía, no fueron suficientes y parece que continuó en su cargo porque el virrey no lo promovió.

La reforma borbónica desarrolló los elementos básicos del servicio civil en la Nueva España: carrera administrativa, sueldos fijos, procedimientos de promoción, permanencia, seguridad de empleo y un montepío, que sirvieron de sustento a la profesionalización de

la burocracia virreinal. Pero también se estableció el criterio de discrecionalidad del virrey, que podía disponer cambios, como el caso del cargo de oficial segundo del ramo de alcabalas, cuyo virtual candidato era el oficial tercero, que laboraba en la institución desde 1778, pero que Revillagigedo otorgó a un personaje experimentado transferido de la Secretaría de Cámara. Había pues una mezcla de discrecionalidad y méritos por antigüedad, los cuales se optaban según el caso. Pero tendían a perseguir la segunda opción, muy a propósito para formar en el servicio a los funcionarios de la institución, como en la Dirección General de Alcabalas, repartida por toda la Nueva España, y que demandaba la absorción de conocimientos mediante la experiencia. Por consiguiente, era costumbre una rotación ascendente de funcionario de oficinas foráneas e incluso el acceso a las oficinas centrales de México, y hasta al revés, de la capital a provincia de ser conveniente. Tampoco la administración virreinal era ajena a las injusticias, como las del oficial mayor de la contaduría general, cuya larga carrera iniciada en 1757 se había detenido en este cargo y ahí continuó, pues aún lo ocupaba en 1794 cuando Juan Vicente Güemes retornó a España.

Parece que en los departamentos tales como los de oficina, contaduría y tesorería, se respetaba con gran escrupulo las promociones jerárquicas. El mejor ejemplo eran las oficinas, cuyos empleados desde el oficial mayor al último oficial de la pirámide, según su número, ocupaban una escala de ascensos de menos a más. Una persona podía iniciarse como el último oficial, digamos el sexto, y acceder hasta oficial primero o mayor, como se le llamaba también. Pero habiendo méritos de por medio ajenos a la antigüedad o a la disciplina, excepcionalmente y debido especialmente al talento y la capacidad, se podían saltar los escaños y ascender con mayor rapidez. Parece que estos elementos también podían alejargar las carreras de quienes no tenían suficientes luces. Hay casos, como el oficial octavo de la Contaduría General, que iniciándose como portero en 1779 había alcanzado su puesto en 1784 y en él continuó, pero en el Tribunal de Cuentas, de 1792 y hasta 1799. Finalmente debemos consignar que la Dirección General de Alcabalas y Pulques contaba con un nutrido grupo de celadores y resguardos de lo recaudado, y que aquí se encontraba el personal más antiguo, pues cuatro de ellos habían sido reclutados entre 1765 y 1768.

En suma, esta institución moderna creada por la reforma borbónica mostraba una burocracia joven y en proceso de maduración, entrenada y sujeta a reglas fijas basadas en la antigüedad y la experiencia, pero nunca ajena a las excepciones cuando el talento y la capacidad lo demostraban.

Una de las instituciones típicas emergidas del espíritu de la reforma borbónica en la Nueva España, era la Dirección General de la Renta del Tabaco, empresa pública muy rentable que llegó a tener en los días de Revillagigedo la friolera de 9 mil operarios. Frente a la institución anteriormente reseñada, la Renta del Tabaco no entrañó la recuperación de deberes públicos de manos de particulares, sino la expropiación de intereses privados en beneficio público. Es, por consiguiente el punto más extremo de la publificación borbónica en este virreinato. Estaba presidida por sendos directores generales, Felipe de Hierro y José de la Riva, que además de los operarios mencionados conducían el trabajo de la institución humanamente más grande del país con sus 536 funcionarios, entre oficiales, contadores, escribientes y resguardos. Se trataba de una empresa muy compleja que agrupaba a la administración general situada en la ciudad de México, una multitud de administraciones foráneas, ocho factorías y seis fábricas.

Un poco menos compleja era la Dirección General de las Rentas de Pólvora y Naipes, conducida por José de Castro, y que comprendía la oficina de la dirección, la contaduría general, la tesorería general, el ramo de salitres, las reales fábricas y el resguardo unido de la capital. Era menos numerosa en funcionarios, colaboraban en ella 103 servidores públicos, además que compartía algunos empleados con la de Renta del Tabaco. Es el caso, además, de que las dos instituciones intercambiaban personal, pues a ambas empresas se les concebía como ramos especializados de gestión administrativa y solían prorrtear el peso de los salarios de algún funcionario compartido. Las conclusiones que hemos obtenido de los servidores de las Alcabalas, se reproducen de manera idéntica en ambas rentas: juventud y madurez de sus burocracias, ascensos por jerarquía, experiencia en sus mandos superiores.

Como las instituciones antes examinadas, también la reforma borbónica prohijó el nacimiento de otras no menos importantes y cuyos sistemas de personal público siguen las reglas de aquéllas. Tal es la Dirección General de Correos y sus 247 servidores, la Contaduría de Propios –formada por cuatro empleados– que centralizó los ingresos municipales, el Tribunal de Minería –integrada por 30 trabajadores– y el Monte de Piedad con sus 12 servidores. Debemos agregar a la Dirección General de Temporalidades y a la Real Lotería, también de un breve número de trabajadores públicos.

Uno de los productos más valiosos de la reforma borbónica, fue el significado profesional otorgado al servicio público. En la época de Revillagigedo muchos de los funcionarios habían sido reclutados a partir de 1765, es decir, se estaban formando desde el momento de la intensificación de la reforma borbónica y el crecimiento de la administración virreinal, toda vez que se estableció la política de

que la formación y la carrera de los funcionarios se efectuara preferentemente en una institución o un ramo de instituciones similares, para seguir una escala promocional congruente, sin que se impidieran los cambios de adscripción de ser el caso, y con base a la conveniencia institucional. Dentro del número total de servidores públicos en la época de Revillagigedo, los más habían ingresado a finales de la década de los setenta y principios de los ochenta, lo que explica porqué muchos de estos servidores estaban aún activos cuando México se independizó de España. En la medida en que los poco más de cinco años de gestión de Revillagigedo se intensificó la reforma, es presumible pensar que el número de nuevos reclutas al servicio público creció paralelamente y por consiguiente se extendió su permanencia en los cargos del gobierno virreinal, primero, y luego en los del Primer Imperio y la República.

Para alcanzar la titularidad de una organización de la administración virreinal o la oficialía mayor de la misma, era menester ocuparse en el servicio público por un lapso de 18 a 20 años. Así, a menor número de años de servicio, menor rango en la escala administrativa. La experiencia, pues, era un valor indispensable para el sistema de promociones, pero también el mérito, pues los ascensos no estaban garantizados por la antigüedad y muchos empleados permanecieron en el mismo puesto por muchos años, en tanto que otros ascendieron con base en la aptitud. La implantación del mérito fue posible merced a los principios de rendimiento y capacidad introducidos por los Borbones en la administración, principalmente en la Nueva España; donde existía la necesidad de hacer más productivas las rentas de la Corona, incentivó el incremento de la solvencia laboral de los servidores públicos. El resultado fue que, a poco de llegar a México José de Gálvez, la Nueva España producía más ingresos que los dos virreinatos meridionales de América juntos.

Como pieza clave del servicio civil borbónico, en 1763 fue instituido en España y sus dominios americanos el Monte Pío de Viudas y Pupilos del Ministerio, de dentro y fuera de la Corte, también conocido como Montepío de Ministros y Oficinas. Su objeto era proteger a las viudas e hijos de los servidores públicos que fallecieran estando en servicio. El presupuesto del montepío era sufragado por los propios servidores públicos, inicialmente con la media anata –un antiguo derecho de origen medieval que cobraba el rey de España, como contraprestación por la provisión de un cargo público– que se aplicaba a sus sueldos y después con parte de los sueldos mismos. Otra de las funciones del Montepío era ofrecer protección futura a funcionarios activos, por medio de la jubilación cuyos montos también se deducían de sus sueldos. Gozaban del Montepío una parte de los funcionarios hacendarios, directores de empresas y servicios públicos, miembros de los consejos y los secretarios de

Estado, además de los servidores públicos en los virreinatos americanos.¹⁴

El montepío tenía una organización muy sencilla, estaba encabezado por una junta directiva, a la que asistía la secretaría, la contaduría y la tesorería. En la Nueva España, en la época del segundo conde de Revillagigedo, el Montepío de Ministros y Oficinas estaba integrado por servidores públicos que se desempeñaban en varias dependencias de la administración virreinal, pero que dedicaban parte de la jornada de trabajo a su gestión interna. Lo conducía un director, del que dependía el secretario, el contador, el tesorero, dos oficiales y un portero.

El concepto de funcionario profesional también es encarnado por el intendente. Cuando Gálvez y Croix complementan su Plan de Intendencias, entre sus prevenciones se encontraba la propuesta de los candidatos más adecuados con fundamento en el mérito. La recomendación para la Intendencia de Sonora favoreció a Corbalán cuyos méritos invocados se basaban en su experiencia en la antigua Intendencia de Sonora y Sinaloa. Para Veracruz pensaron en Pedro Antonio Cosío, con base en su instrucción, capacidad y experiencia. Por sus cualidades de fidelidad, conocimiento de la provincia y vocación al real servicio, Juan Antonio Valera y Fernando José Mangino eran los aspirantes para Oaxaca. San Luis Potosí sería encomendado a Felipe Clere, con base en su capacidad, conducta y pureza, en tanto que para Californias habían considerado a Felipe Barri, a quien equiparaban a Corbalán en integridad, prudencia y celo por el servicio público.¹⁵

Un perfil funcionarial semejante, partía de condiciones de cambio creadas por la reforma borbónica y que demandaban un alto rendimiento de los servidores públicos. Desde 1718, la Ordenanza de Intendentes de España había suprimido el carácter militar de la intendencia y le había atribuido un significado administrativo más pleno, si bien persistió el sesgo fiscalista. Sin embargo, el encargo del ramo de policía significaba la encomienda de dos responsabilidades propias del Estado en aquellos años: la urbanización y el fomento. La ordenanza de 1749 completó el proceso de tránsito que suprimió el predominio fiscalista en el cargo intendencial, y lo transformó propiamente en funcionario de policía y por tanto de fomento, porque en el concepto del régimen de policía imperante en las monarquías ilustradas de entonces se inclinaba por la necesidad de producir riqueza y dar felicidad al súbdito, para generar nuevas

¹⁴ Reglamento para el Gobierno del Monte Pío de Viudas y Pupilos del Ministerio de dentro y de fuera de la Corte, del 8 de septiembre de 1763. Madrid, Oficina de Antonio Sanz, impresor del rey y su consejo, 1763.

¹⁵ José de Gálvez y marqués de Croix, "Informe y plan de intendencias para el Reino de la Nueva España", del 15 de enero de 1768, México, Biblioteca Nacional, MS 441 (1378), f. 1323.

fuentes impositivas. Por lo tanto, más que centrar los deberes del intendente en la captación de ingresos, se le confió principalmente el cuidado y fomento de la agricultura, la industria, el comercio, los caminos, la navegación y los puertos.

La intendencia encarnaba la causa de la policía y era, como lo ha dicho García Navarro, “el breviario borbónico de la política interior”.¹⁶

En la Nueva España el intendente encarnó puramente la noción de funcionario de policía, se le encomendó el nombramiento de ingenieros para formar planos topográficos e hidrográficos de su provincia e informar sobre la situación de tierras, aguas, bosques, flora, fauna y minerales. Debían preparar datos sobre industria, comercio, acequias, molinos, caminos y puentes, así como de los puertos útiles para el fomento del comercio. Celaban por la construcción de vías de comunicación, de señales para viajeros y, para su descanso y confort, de posadas y albergues. Finalmente, les estaba encomendado el castigo del ocio y la mendicidad, el embellecimiento de las ciudades, plazas y calles, y cuidaban del abasto de víveres y de las alhondigas.¹⁷

Apenas había entrado en vigencia la Ordenanza de Intendentes del 28 de enero de 1782, cuando por instancia del nuevo secretario de Indias, José de Gálvez, fue reformada por real orden el 5 agosto de 1783. La enmienda consistió en la supresión de los alcaldes mayores. Sus sucesores eran personas completamente distintas, contaban con una elevada educación y se habían formado bajo la

¹⁶ Luis García Navarro ha explicado lo siguiente: “y he aquí por donde la causa de policía viene a ser la piedra de toque de la institución, el nervio que ha de darle eficacia y la vertiente realizadora, constructiva, que la diferencia y la eleva en categoría por encima de todas las similares, con aquella idea básica que la resume: fomento”, (*Intendencias en Indias*, Sevilla. Escuela de Estudios Hispanoamericanos, 1959, pág. 12). Johann Heinrich Gottlob von Justi, un pensador administrativo cuya labor se ejercitó en el siglo XVIII, explicaba que la policía tenía dos sentidos diferentes, uno estricto, otro lato. El primero “comprende todo lo que puede contribuir a la felicidad de los ciudadanos, y principalmente a la conservación del orden y de la disciplina, los reglamentos que miran a hacerles la vida más cómoda, a procurarles las cosas que necesitan para subsistir”. Respecto al segundo significado, afirmaba que “se comprende bajo el nombre de policía, las leyes y reglamentos que conciernen al interior de un Estado, que tiran a afirmar su poder, a hacer un buen uso de sus fuerzas, a procurar la felicidad de los súbditos”, (*Grunsätze der Policey-Wissenschaft*, Gottingen, im Verlang der Vittwe Vandenoef, 1756, pág.4). La primera acepción había estado vigente en España hasta el siglo XVII, la segunda fue introducida por la reforma borbónica. J. Lechner, “El concepto de policía y su presencia en la obra de los primeros historiadores de Indias”, en *Revista de Indias*, Sevilla, núms. 165-166, julio-diciembre, 1981, págs.395-409.

¹⁷ *Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el Reino de la Nueva España*, Madrid, 1786. Parágrafos 57-74. Hay una edición moderna en facsímil: México, UNAM, 1984. Fue prologada por Ricardo Rees Jones.

noción de servicio público.¹⁸ En la Nueva España los intendentes se caracterizaron por el ejercicio de una carrera administrativa: Fernando José Mangino, que se desempeñó como intendente de Zacatecas, fue contador de reales tributos y azogues, superintendente substituto de la Real Casa de Moneda, consejero de la administración de la media anata y director adjunto de Temporalidades. Pedro Corbalán, primer intendente de Sonora y Sinaloa, y por tanto de la Nueva España, colaboró en las intendencias de la Comandancia General de las Provincias Internas, cuando mediaban 19 años de experiencia en el servicio público. El nombramiento en el cargo de intendente significaba una cuidadosa selección de calificación de méritos, que antes de llegar a la real aprobación era tamizada por minuciosas revisiones de los candidatos en el Consejo de Indias, con base en las listas preparadas desde la Secretaría de Indias.

Aunque eran servidores públicos amovibles, la Corona cuidó de ofrecerles razonable permanencia, de modo que el intendente de Arequipa, en el Perú, ejerció el cargo durante 15 años, en tanto que el de Buenos Aires lo hizo por 5 años y Manuel de Flon, en Puebla, se desempeñó de 1785 a 1811, año de su fallecimiento. Para casos tales como los decesos, los familiares de los intendentes estaban protegidos por el Montepío Militar. El sistema de estabilidad de cargo ofreció grandes frutos a la Corona, pues hizo permanente a la persona en el puesto, beneficiando a la continuidad de negocios públicos que así lo exigían. Flon se desempeñó en Puebla por 27 años; Ramón Gutiérrez, en México por 14; García Dávila, en Veracruz por 24; Antonio de la Mora, en Oaxaca por 21; Benito Pérez Brito, en Yucatán por 10; Felipe Díaz Ortega, en Valladolid por 19; Manuel Acevedo, en San Luis Potosí por 13; Antonio Villaarrutia, en Guadalajara por 8; Francisco Rendón, en Zacatecas por 15; Bernardo Bonavia, en Durango por 18, y Alejo García Conde, en Sonora por 17. Pedro Corbalán, el decano de los intendentes, se desempeñó en Sonora por 17 años y Riaño, sumando a Valladolid y Guanajuato por 25 años.¹⁹

El régimen intendencial estableció un sistema de promociones; ofrecía propiamente una carrera administrativa, tal como se observó en la Nueva España, donde ante la enfermedad por demencia del intendente de Guanajuato, Juan Antonio Riaño lo sustituyó procedente de Valladolid. Riaño fue sustituido por el intendente de Durango y a éste un servidor público que estaba desempleado.

¹⁸ La supresión de las alcaldías mayores había sido precedida por la extinción del repartimiento, de manera tan tajante que existía pena de destierro y confiscación de bienes para quienes la ejercieran. Ricardo Rees Jones, *El despotismo ilustrado y los intendentes de la Nueva España*, México, UNAM, 1979.

¹⁹ *Ibid*, págs. 211-215.

Los intendentes estaban asistidos por los subdelegados, cuya fuente de reclutamiento eran los antiguos oficiales de las direcciones generales de Alcabalas y de la Renta del Tabaco. Su nombramiento era efectuado por el rey y, en contraste a sus jefes, no eran asalariados, sus emolumentos procedían de un porcentaje del cobro de tributos. A pesar de su semejanza con los antiguos alcaldes mayores en este renglón, sus diferencias eran muy grandes. Los subdelegados eran funcionarios amovibles y su nombramiento se efectuaba con base en un procedimiento de selección, en el que prevalecía el criterio de experiencia en la administración virreinal; sin embargo, entre los candidatos se hallaban ex alcaldes cuyo ingreso, ahora, se verificaba de la misma manera.²⁰ Para la administración de la justicia, los intendentes estaban asistidos por los asesores letrados, cuyos conocimientos necesarios comprendían a la jurisprudencia.

Cuando dio comienzo la Guerra de Independencia, la reforma borbónica había organizado una administración gubernamental institucionalizada y profesional, integrada por organismos de servicios, empresas públicas y entes de cultura y arte, además de centros educativos. En su foco se desempeñaba la Secretaría de Cámara del Virreinato y, congregado en cada uno de aquellos organismos, operaba un conjunto de servidores cuyas actividades eran de suyo una carrera administrativa, gozaban de sueldos fijos, disfrutaban de prestigio social derivado de su oficio y sabían que el futuro de sus esposas e hijos estaba materialmente asegurado por el Montepío de Ministros y Oficinas.

La progresión del gobierno virreinal aún requería un asiento citadino adecuado y la completa supresión de las trabas que impedían la aceleración del cambio en la economía novohispana. Ambos requerimientos se cumplieron: Revillagigedo dio arreglo urbano a la capital del virreinato y suprimió definitivamente al carácter monopolístico del comercio.

²⁰ El “Informe de los intendentes sobre asesores y subdelegados” de 1789-1790, que forma parte del censo levantado por Revillagigedo, da cuenta de esta situación. México, Archivo General de la Nación. Historia, vol. 159, exps. 5 y 9, ff. 30-70.