

| | |
|--|----|
| La administración interna | 53 |
| De las prácticas de la policía a las prácticas del fomento | 54 |
| La gobernación y las instituciones de fomento en España | 59 |
| Materias de la administración interior | 61 |

La administración interna

La administración interna, tal como lo hemos podido apreciar, constituye la clave del significado de la administración pública moderna. Frente a las otras ramas de ésta, a saber, la administración del servicio exterior, administración de la defensa, administración de la hacienda y administración de la justicia, la administración interna se caracteriza por un conjunto de campos de actividad del Estado creados por su propia acción. Aquí, la actividad en sí no tiene mayor significado; lo importante radica en los resultados de la actividad, puestos a prueba dentro de las condiciones que han motivado la actividad. Esto diferencia la actividad directa del Estado en el campo de la industria petrolera, frente a su intervención en la hotelería. La actividad en ambos campos no pueden tener, de ningún modo, la misma importancia en tratándose de estados concretos. En México, no hay duda, la industria petrolera es mucho más importante que los servicios de hotelería.

En este sentido, Gustavo R. Velasco explicó que la actividad del Estado es consciente e intencional, y ello se visualiza en tres ámbitos: la situación o necesidad que suscita la acción, la acción en sí y el resultado obtenido; esto es: “qué, por qué y para qué”.¹ Por medio de la administración interior el Estado cons-

¹ Sobre las ideas de Gustavo R. Velasco, ver del autor de esta investigación: *Introducción a la administración pública* (México, HARLA. 1984), pp. 305-307, donde se reseña su ensayo “El derecho administrativo y la ciencia de la administración”, aparecido en 1938.

truye sus propios campos de actividad consciente e intencionalmente, de modo que las dimensiones de su organismo y la intensidad de su actividad, no son sino el resultado de la combinación de los tres factores propuestos por don Gustavo. No debemos olvidar que la vida del Estado se realiza, en la medida en que su actividad se externa en la sociedad civil.

De las prácticas de la policía a las prácticas del fomento

La administración interna es una categoría histórica, pues constituye la expresión del último y más amplio desarrollo de la administración pública en los países capitalistas occidentales, aunque su existencia se remonta a los primeros años del siglo XVIII. La administración interna requiere, como condición de existir, que se hayan desarrollado ciertas condiciones históricas: eliminación de los elementos básicos de la vida feudal, consolidación de la soberanía estatal y el dominio territorial por el Estado, monopolización del uso de la fuerza física, proyecto estatal del desarrollo (*bienestar*, se le decía antaño) y desenvolvimiento pleno de las funciones básicas del propio Estado.

De hecho, la ejecución de estas funciones básicas es el corolario de las condiciones precedentes, haciendo que el Estado consolide su condición como tal. Estas funciones son el servicio exterior, la defensa, la hacienda y la justicia. Por medio de la primera manifiesta su personalidad, frente a otras personalidades estatales, con la segunda preserva esta personalidad, con la tercera adquiere los medios para preservarla y con la cuarta dirime las diferencias entre sus súbditos. Estas funciones no se desarrollan a la vez, aunque su aparición ocurre contemporáneamente, y en forma gradual se acumulan conforme el Estado se impone a las autarquías medievales. El desarrollo y consolidación ocurre, globalmente hablando, entre los siglos XVI y XVII.

Los elementos básicos de la vida feudal eliminados, son el señorío territorial, el derecho de administrar la justicia, los ejércitos privados, el sentido de gobierno privativo sobre los habitantes de los antiguos feudos y el contenido

estamental de la administración pública. Una vez que se suprimen estos elementos, asumiendo el Estado el dominio territorial y con ello la capacidad de reclamar y obtener obediencia, asume al mismo tiempo su condición esencial de existencia: la soberanía.

Dadas estas condiciones, el Estado puede reclamar trato igual con otros estados, hacer valer este réclame exterior e interiormente por medio del uso de la fuerza, imponer tributos y cargas a la población, y dirimir sus diferencias. Al efecto establece a la administración del servicio exterior, la administración de la defensa, la administración hacendaria y la administración de la justicia; y como consecuencia desarrolla las organizaciones administrativas propias para cada función. El terreno está listo para asumir la quinta función y su correspondiente administración: la interna o de lo interior, pues el Estado se encuentra en disposición de concebir el proyecto de bienestar.

El proyecto de bienestar, por tanto, sólo es posible históricamente cuando el Estado ha adquirido un elevado nivel de desarrollo político y por tanto funciona con base en la razón y la voluntad políticas. Asumida su condición de Estado, como diferente a la sociedad civil, el Estado está en posibilidad de *saber* que su existencia y desarrollo, o estancamiento y disolución, están condicionados por el desenvolvimiento de sus fuerzas interiores. A esta toma de conciencia de su razón de ser como persona, los científicos de la política del siglo XVI y XVII la llamaron *razón de Estado*, según concepciones formuladas por Nicolás Maquiavelo y Juan Botero.²

Esta misma toma de conciencia fue visualizada por los *cameralistas* —los científicos de la administración pública del siglo XVIII— como prácticas de la *policía*, desde el punto de vista de la administración del Estado. El más afamado y brillante cameralista, Juan Enrique von Justi, siguiendo la tradición de su

² La *razón de Estado* ha sido objeto de una multitud de trabajos, tanto de la época en que se desarrolló, como en la edad contemporánea. El tema es tratado por Ricardo Uvalle, con referencia a la administración gubernamental, en su trabajo inédito: *Razón de Estado y administración Pública*.

tiempo observa una estrecha relación entre las dos funciones básicas del Estado: la política y la policía. Pensaba que “la política tiene por fin la seguridad de la República tanto por fuera como por dentro, y es su principal ocupación instruirse de la conducta, de las acciones y de los objetos, o intentos de las potencias extranjeras, ponerse a cubierto de sus empresas; como también establecer un buen orden entre los súbditos, conocer los sentimientos que unos tienen hacia los otros; igualmente que para el gobierno ahogar los partidos y las sediciones que se forman, y tomar medidas necesarias para prevenirlas”.³

Por su parte, “el fin de la policía es asegurar la felicidad del Estado por la sabiduría de sus reglamentos, y aumentar sus fuerzas y su poder tanto como sea posible”. Para llevar al cabo su tarea, cuida de la cultura de la tierra, procura a los habitantes lo necesario para su subsistencia y establece el orden entre ellos. Así, “se comprenden bajo el nombre de policía las leyes y reglamentos que conciernen al *interior del Estado*, que tiran a afirmar y a aumentar su poder, y hacer buen uso de sus fuerzas, a procurar la felicidad de los súbditos, en una palabra, el comercio, la hacienda, la agricultura, el descubrimiento de minas, las maderas, los bosques, etc., atendiendo que la felicidad del Estado depende de la inteligencia con que todas estas cosas son administradas”.⁴

Así, en contraste a las ancestrales prácticas de política del Estado, las nuevas prácticas de la policía representan un tipo de actividad y una esfera de ámbitos emergentes de esta actividad, a saber: el comercio, agricultura, minería y producción forestal. La hacienda, antigua función básica, era visualizada de manera renovada, pues revolucionándola de simple fuente de ingresos, ahora comprende el gasto público, las técnicas de presupuestación y la contabilidad. Además de la tradicional función hacendaria, revolucionada bajo la categoría de *cameralística*, el Estado asomaba al umbral de las múltiples y variadas acti-

³ Sobre las ideas administrativas de Juan Enrique Amadeo von Justi, aquí citadas, ver la obra del autor de ésta investigación: *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*. México, Fontamara, 1986.

⁴ *Ibid.*, pp. 180-82. Subrayado nuestro.

vidades que lo llevarían al seno de la economía. Junto a la policía y la cameralística aparece la economía de Estado, formando todas ellas en concierto a las *ciencias camerales*.

La policía es una práctica nueva y distinta, tanto de la política como de la hacienda y la economía. A estas dos corresponde, en el entender de von Justi, el uso sagaz e inteligente de los fondos públicos, así como su utilización prudente en beneficio de la República, en tanto que a la policía corresponde afirmar, fortalecer y aumentar el poder del Estado, proporcionalmente al poder de sus vecinos. La cameralística ha producido un nuevo concepto de los ingresos del Estado, pues yendo más allá de las prácticas tributarias, formula la idea de la *renta* como producto de la actividad económica directa por medio de empresas de Estado, tales como los monopolios de la minería, las salinas, la producción forestal y la nieve.

Al Estado ya no se le cuestiona su dominio sobre la sociedad, pues como entidad política su condición soberana es asunto resuelto. Ahora el propio Estado se cuestiona a sí mismo cómo incrementar su poder y sus fuerzas hasta donde sea posible; se plantea, en suma, cómo alcanzar al mismo tiempo su bienestar y la *felicidad* de la sociedad civil. La respuesta yace en la propia policía: “se ve pues que el objeto de la policía es afirmar y aumentar con la sagacidad de sus reglamentos, el poder *interior del Estado*; y como este *poder interior* consiste no solamente en la República en general, y en cada uno de sus miembros que la componen, sino también en las facultades y talentos de todos los que la pertenecen; se sigue que ella debe enteramente ocuparse de estos medios, y hacerles servir para la pública felicidad”.⁵

Las prácticas de la policía no sólo abren un nuevo campo de la actividad del Estado; también inauguran una fase progresiva de la tecnología del poder, que supone que el bienestar del Estado radica en alcanzar la felicidad de la sociedad. Entonces se entendía por felicidad, como lo ha visualizado un politólogo

⁵ *Ibid*, p. 183. Subrayado nuestro.

contemporáneo, en sobrevivir, vivir y vivir mejor.⁶ El desarrollo y consolidación de las prácticas estatales de la policía quedan perpetuadas, aún después de la supresión del Estado absolutista, que es sustituido por el moderno Estado capitalista, organizado en su forma actual: el Estado burgués de derecho.

Cuando las instituciones, los procesos y las tecnologías quedan perpetuadas, como herencia histórica, resulta obvio que también las ideas que los representan permanecen, aunque ciertamente transformadas y adaptadas a los nuevos tiempos. Ocurrió así con las prácticas estatales de la policía, la cual, extinta con el absolutismo, permaneció transfigurada en las prácticas estatales del *fomento*, como centro de la administración interior. Las ideas correspondientes a estas prácticas estatales del fomento, son desarrolladas por nuevos doctrinarios de las tecnologías gubernamentales, ahora arropados por la *ciencia de la administración*.

Al través del siglo XIX las proposiciones de los científicos de la administración tienen enorme desarrollo y durante la segunda mitad adquieren plena madurez. Así, el más notable profeta de la administración pública de este tiempo, Lorenzo von Stein, proclama que “el Estado, como personalidad suprema, está destinado al máximo desarrollo que posee para sí la máxima capacidad en su máxima potencia. Para cumplir ese destino, ese sumo desenvolvimiento de su propia vida, tendrá que procurar, según el principio que acabamos de exponer, el desenvolvimiento, es decir, el progreso, la riqueza, la fuerza y la inteligencia de todos los individuos mediante su propia máxima potencia, puesto que, procurándose de todos, se preocupa, según aquel principio, de sí mismo, e incluso, siendo como es una unidad de personalidades, no tiene otro camino para alcanzar su propia y más alta evolución”.⁷

⁶ Refiriéndose a las ideas de von Justi, Michel Foucault sostiene que “la policía, expresa él, es lo que capacita al Estado para incrementar su poder y ejercer su fuerza al máximo. De otra parte, la policía tiene que mantener *felices* a los ciudadanos, entendida la *felicidad como sobrevivencia, vida y vivir mejor*”. *Ibid.*, p. 181.

⁷ Sobre estas ideas de von Stein, aquí citadas, ver la obra del autor de esta investigación: *La teoría de la administración pública*. México, HARLA. 1986. pp. 135-38.

El parentesco entre las concepciones steinianas y las de su paisano von Justi, mediando una centuria entre ambos, no es fortuita; representa la reformulación teórica de una forma de comportamiento del Estado que se gesta con el paso del tiempo y va caracterizando gradualmente al Estado en sí. Tanto el tránsito de las prácticas estatales de la policía hacia las prácticas estatales del fomento, como el paso de las doctrinas cameralistas a las de la ciencia de la administración, tienen su tipo más desarrollado y representativo en los principados alemanes de los siglos XVIII y XIX. Pero algo similar y equivalente ocurrió en otros países europeos, entre ellos Francia y España, donde las prácticas estatales de la policía también se transformaron en las prácticas del fomento.

La gobernación y las instituciones de fomento en España

En España las prácticas y doctrinas de la policía tuvieron un fuerte desarrollo⁸ y, al mismo tiempo, las instituciones del fomento tuvieron un desenvolvimiento temprano. En la Península y sus dominios la formación de la administración interior tuvo dos vías: una, integrada alrededor de la categoría de *gobernación* y encarnada en instituciones administrativas centralizadas; otra, desarrollada en torno a las prácticas del fomento. Comencemos con la segunda.

En 1669 se formó la Junta General de Comercio, longeva institución administrativa cuyo período de vida se prolongó hasta 1832. Posteriormente, en 1797 nació la Dirección de Fomento, un “establecimiento dirigido al fomento general del Reino”, pero que tuvo menos suerte que la citada Junta, y murió al año siguiente. Otro ensayo interesante fue la creación del Departamento del Fomento General del Reino y de Balanza del Comercio, dentro del Ministerio de Hacienda, cuyas funciones consistían en dos grandes grupos de responsabilidades: 1) población, riqueza territorial y censo demográfico; 2) balanza de comercio. Los frutos de esta institución, como los de las precedentes, fueron más bien

⁸ Hubieron distinguidos doctrinarios de la policía en España, pero especialmente destacan Tomás Valeriola (*Idea general de la policía, 1798-1805*) y Valentín Foronda (*Cartas sobre la policía, 1801*).

modestos, por lo que el establecimiento de la Junta de Fomento de la Riqueza del Reino en 1824 puede considerarse mucho más exitoso. Uno de los miembros de la nueva institución era Javier de Burgos, adalid de la actualización de las viejas prácticas de la policía, a la vez que uno de los doctrinarios de la ciencia de la administración más influyente. Entre los requisitos que se exigieron para formar parte de la Junta, estaba que quienes la integran fueran iniciados en el conocimiento de las artes, las manufacturas y el comercio.⁹

Todos estos progresos hacia la consolidación de las prácticas estatales del fomento, culminaron cuando, habiéndose generado un ambiente favorable hacia la institución de un ministerio de lo interior, fue establecido el Ministerio de Fomento merced a la idea original de Javier de Burgos, quién también fue su primer titular.¹⁰ Antes, con motivo de la Constitución de 1812, se habían establecido dos Ministerios que entrañaban la otra vía mencionada: Secretaría de la Gobernación del Reino para la Pensínsula e Islas Adyacentes y Secretaría de la Gobernación del Reino para Ultramar. Ambas instituciones habían sido concebidas como equivalentes de lo que, en otros estados europeos, se conocían como ministerios de lo interior. Esto no debemos olvidarlo, pues hoy día, en España y México, existen sendas Secretarías de la Gobernación.¹¹

⁹ Sobre el desarrollo de estas instituciones, ver nuestra fuente: Pedro Molas Ribalta, "De la Junta de Comercio al Ministerio de Fomento". *Actas del IV Simposium de Historia de la Administración*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. pp. 529-56. La noción de fomento era de uso público en la primera mitad del siglo XIX, también obviamente entre los administrativistas hispánicos de entonces, entre ellos Canga Argüelles, Sáinz de Andino y Javier de Burgos. Por su parte, Aureliano Guaitía argumenta que *fomento* ha sido sustituido por palabras tales como *desarrollo* y *promoción*, a veces con poca fortuna. "La competencia del Ministerio de Fomento: 1832-1931", incluida en la obra precitada, pp. 353-54.

¹⁰ La obra práctica e intelectual de Burgos ha sido recogida en una antología preparada por Antonio Mesa Segura, titulada: *Labor administrativa de Javier de Burgos*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local. 1946. La idea de la creación del Ministerio de Fomento es desarrollada en su "Exposición a Fernando VII". También con referencia a este Ministerio, debemos mencionar la "Instrucción a los subdelegados generales de Fomento", pieza maestra del sistema de fomento concebido por Burgos.

¹¹ Ver la *Introducción* hecha por José María García Mandarín a dos estudios sobre las *Secretarías del despacho*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1982. pp. 9-77. La obra más importante sobre el tema, en cuatro valiosos volúmenes, es de José Antonio Escudero: *Los secretarios de Estado y del Despacho*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. 1976.

Tales son los elementos históricos constitutivos que forjaron en España y sus dominios americanos, a la administración interna en sus procesos originales y básicos. Tal como lo vamos a constatar, la herencia histórica legada por España a México en lo relativo a la administración interna, así como en la administración pública en lo general, aún persiste y con mucha vitalidad.

Materias de la administración interior

La administración interior constituye una compleja forma múltiple de actividad del Estado, que comprende un número variable de materias o campos de acción estatal. La primera secretaría hispánica de administración interna, la Secretaría de la Gobernación de la Península de 1812, tenía diez materias principales:

1. orden de Secretaría;
2. agricultura, industria y artes;
3. correos, caminos y canales;
4. comercio y navegación exterior;
5. instrucción pública;
6. sanidad, caridad y beneficencia;
7. policía de pueblos y correspondencia con los jefes políticos;
8. elecciones políticas;
9. alistamientos, suministros y bagajes;
10. trabajos estadísticos.

Entre sus materias secundarias comprende, además de otras, a los ensayadores y fieles contrastes.¹²

Por su parte, el Ministerio de Fomento contaba con estas materias:

1. policía urbana y rústica, y seguridad pública;

¹² Guaita, *op. cit.*, pp. 356-359.

2. juzgados de vagos y mal entretenidos, cárceles, casas de corrección y presidios;
3. ayuntamientos;
4. sanidad, lazaretos, aguas y baños minerales;
5. caminos, canales, puentes, obras públicas, navegación interior, obras de riego y desecación de terrenos pantanosos;
6. nuevas poblaciones;
7. correos, postas y diligencias;
8. fomento de la agricultura;
9. casas de monta y depósitos de caballos;
10. caza y pesca;
11. plantío y conservación de montes;
12. industria, artes, oficios, manufacturas y gremios;
13. minas, canteras y azogue;
14. estadística;
15. moneda, comercio interior y exterior, juntas y tribunales, ferias y mercados, pesas y medidas;
16. instrucción pública;
17. imprenta y periódicos;
18. alistamientos y levas del ejército;
19. materias análogas a las expresadas.¹³

Estas materias, establecidas en 1812 y 1832, conservan las añejas tradiciones forjadas en la época de las prácticas estatales de la policía. Las materias o áreas de la actividad de la policía en la segunda mitad del siglo XVIII eran muy similares, *mutatis mutandis*, a las que se establecieron medio siglo después; a saber: *cultura de la tierra*: agricultura, ciudades, población y sanidad; *reglas para hacer florecer a la agricultura*: mercaderías, manufacturas, oficios y profesiones, comercio y crédito, y orden económico; *costumbres de los súbditos*: conducta de los súbditos, educación y seguridad interior.¹⁴

¹³ García Mandaria, *op. cit.*, pp. 33-34.

Esta variedad mayúscula de materias, que al pasar el tiempo aumenta y se diversifica, sigue un trazo histórico que, como lo hemos constatado, tiende a perpetuarse y caracterizar al Estado, determinando su actividad. La variedad toma unidad en la administración interna y cuerpo en un Ministerio o Secretaría. Algunos doctrinarios, como Adolfo Posada, la clasifican en administración política y administración social; unos más, como von Stein, la visualizan dividida en tres ramas: administración de la vida económica, administración de la vida social y administración de la vida personal.

Al mismo tiempo, cada rama agrupa formas más específicas de administración y éstas a las materias que forman las unidades básicas de la administración interna, representándose el siguiente cuadro:

Administración de la vida económica

Agricultura, ganadería, industria, transportes, comercio, moneda;
 Recursos hidráulicos, comunicaciones, crédito;
 Otros órdenes económicos.

Administración de la vida social

Administración del bienestar social;
 Seguridad y prevención sociales;
 Trabajo;
 Administración asistencial;
 Asistencia pública;
 Asistencia social;

Administración de la vida personal

Administración de la vida física individual;
 Población;

¹⁴ Así concibe a las áreas de acción von Justi, según tabla de materias de su célebre obra *Grundsatze der polizeiwissenschaft*, traducida al castellano como *Elementos generales de policía*. Guerrero, *Las ciencias de la administración del Estado absolutista*, p. 179.

Familia y relaciones civiles;
Administración de la salud;
Salubridad pública;
Ejercicio de la medicina;
Administración de la vida intelectual;
Educación;
Cultura;
Libertad de prensa.

Así concebida, la administración interna tiene como misión la sobrevivencia, la vida y el bienestar del hombre, en un mundo en el cual la propia administración pública funciona dentro de límites inquebrantables y cuya supresión suponen, al mismo tiempo, su autodestrucción. Esto lo ha explicado Carlos Marx, diciendo que existe una contradicción entre la decisión y la buena voluntad de la administración, por un lado, y sus recursos y riquezas por el otro. Esta contradicción es el cimiento mismo de la existencia de la administración pública, contradicción que no puede conjurar, porque el Estado descansa en la contradicción entre vida pública y vida privada, entre intereses generales e intereses particulares. Por tanto, la actividad del Estado es negativa y meramente formal, no pudiendo suprimir los grandes males de la sociedad, sino perpetuándolos y haciéndolos sujetos de su actividad. Esto explica por qué, no pudiéndose abolir la criminalidad o la indigencia, el Estado crea instituciones para administrarlas y morigerar sus efectos.¹⁵

La administración interna nace de estas condiciones estructurales del modo de producción capitalista y efectivamente funciona dentro de sus límites. También actúa positivamente, pues la actividad del Estado se encamina a desarrollar a las fuerzas productivas, desarrollando con ello a las fuerzas interiores del Estado. Así, bajo condiciones históricas que se comenzaron a forjar en el siglo XVIII, la administración interna busca su rumbo dentro de la contradicción

¹⁵ Carlos Marx sintetiza este argumento contundente con el nombre de *Ley de la impotencia de la administración pública*. Guerrero, *La Teoría de la administración pública*, p. 223.

mencionada, situándose en el débil equilibrio que consiste en conciliar el *bienestar* del Estado y la *felicidad* de la sociedad.

— En tanto otras administraciones especiales de la administración pública tienen un espacio históricamente establecido, tal como la hacienda y la justicia, el espacio de la administración interna se expande y se contrae según las condiciones donde incide la acción del Estado. Ciertamente actúa entre límites definidos, pero éstos son flexibles y están en perenne construcción y reconstrucción, según la modalidad que adquieren las relaciones entre el Estado y la sociedad, de conformidad a la disociación entre vida pública y vida privada, y en consonancia con los límites del trabajo y la propiedad impuestos por las clases dominantes.

La actividad del Estado crea condiciones de vida concretas en la sociedad civil, según el efecto de la actividad misma. Sin embargo, un Estado específico, como México u otro país, nace como Estado con un legado histórico. El Estado mexicano emerge en 1821 con una abundante herencia de actividad en la vida social, merced a las tradiciones intervencionistas y centralizadoras de la Casa de Austria y más aún de la Casa de Borbón. En esta intervención absolutista nace la administración interna mexicana, merced al imperativo dictado por las condiciones históricas que provocaron, esencialmente en el siglo XVIII, que surgieran las prácticas de la policía para inspirar el nacimiento de nuevos campos del quehacer público. Tal como lo podremos observar enseguida, las tradiciones aquí aludidas legaron al Estado mexicano no sólo una fuerte tradición de actividad estatal, sino las instituciones administrativas que tenían a su cargo esta actividad y constituyeron el núcleo de la administración interior.

Las prácticas estatales de la policía y del fomento suponen una intensa intervención en la sociedad civil, pues son formidables fuerzas constructivas que provocan su nacimiento y modelan su desarrollo. Que en los principados alemanes se haya acuñado la concepción del *Estado de bienestar* representa el sentido que bajo esta concepción tendría el absolutismo iluminado del dieciocho. Aquí no se cuestiona la intervención del Estado en la economía, sino que se dá

como un hecho para la formación de la propia sociedad civil; aún no se iban los días en los cuales el Estado fungía como el más poderoso instrumento de la acumulación originaria del capital, una pre-condición de la sociedad civil burguesa. El bienestar social, como consecuencia, constituye una secuela natural que implica el desenvolvimiento de las potencialidades humanas al servicio de un Estado nacional que se está gestando como tal.

Paralelamente, y es lo que nos interesa destacar, en España y sus dominios se estaba gestando un movimiento no menos trascendental encabezado por Carlos III. Dentro del marco de una notable reforma del Estado hispánico, la Corona estaba revirtiendo las funciones gubernamentales concesionadas en cuerpos estamentales y en personas particulares, formaba ya las Fábricas Reales y establecía en la Nueva España a las empresas públicas primigenias: los estancos del azogue, del tabaco y la pólvora. Se estaba formando, pues, la economía de Estado y con ello intensificando la presencia estatal en la vida económica.