

# Instituciones y economía: el caso del Consulado de México y las Reformas Borbónicas<sup>1</sup>

José Alberto Cuéllar Álvarez\*

## Resumen

*Tras presentar el contexto histórico que dio origen al Consulado de Comerciantes de la Ciudad de México, una de las instituciones más poderosas de la economía novohispana, así como las razones de dicho poder, el artículo enumera las principales reformas introducidas por la dinastía Borbónica y sus efectos sobre las actividades económicas del Consulado. Este trabajo busca poner de manifiesto la estrecha interrelación entre el marco institucional vigente y el desempeño económico de los estados.*

*Palabras Clave: Reformas Borbónicas, instituciones, Consulado de México.*

## *Institutions and Economy: the Case of the Mexico City Consulate and the Bourbon Reforms*

## Abstract

*After presenting the historical context that gave rise to the Mexico City's Consulate, one of the most powerful institutions of the New Spain's economy, along with the reasons behind that power, this paper details the main economic reforms implemented by the Bourbon dynasty and their effects on the Consulate's activities. The paper aims at highlighting the close relationship between existing institutional frameworks and the economic performance of states.*

*Keywords: Bourbon Reforms, institutions, Mexico City's Consulate.*

JEL Classification: B15, N26, N46

Recibido el 17 de noviembre de 2014. Recibido en forma revisada el 6 de agosto de 2015. Aceptado el 30 agosto de 2015.

<sup>1</sup> Las ideas y opiniones aquí expresadas son responsabilidad exclusiva del autor y no representan la posición oficial de la SAGARPA ni del Gobierno de México.

\* Director de Estudios Económicos, Coordinación General de Asuntos Internacionales de la SAGARPA, Municipio Libre 377 Santa Cruz Atoyac. C.P. 03310. Del. Benito Juárez, México, D. F. Teléfono +52 5538711000 ext. 34457. jose.cuellar@sagarpa.gob.mx

### ***Dedicatoria y agradecimientos***

*Este artículo está dedicado a la memoria del Lic. Arnoldo Hernández Torres, profesor, educador y amigo de numerosas generaciones de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Coahuila. Se agradecen las sugerencias de tres dictaminadores anónimos que ayudaron a enriquecer la versión final de este trabajo.*

### ***I. Introducción***

Este trabajo tiene como propósito poner de relieve la estrecha vinculación entre el marco institucional vigente y la actividad económica de las sociedades, para lo cual se usa como ejemplo el caso del Consulado de Comerciantes de la Ciudad de México en el periodo virreinal. Se ha elegido este caso como ejemplo debido a tres razones principales: 1) por su interés histórico, pues se trata de un periodo de suma importancia para México, durante el cual se establecieron y consolidaron muchas de las instituciones que dieron forma a la naciente nación tras la Guerra de Independencia; 2) por el enorme poder económico y político que en su momento acumuló el Consulado de Comerciantes, el cual le permitió influir significativamente sobre las actividades comerciales, mineras y, en última instancia, sobre la calidad de vida de los habitantes de la Nueva España; y 3) porque las Reformas Borbónicas constituyen un caso excepcional de reforma política y económica de gran calado, que trajeron consigo consecuencias profundas para la historia económica de la Nueva España que inclusive pueden citarse entre las causas de la Guerra de Independencia de México.

Cabe destacar que, debido a la dificultad para acceder a fuentes documentales y estadísticas directas de la época virreinal, el estudio aquí presentado descansa fundamentalmente sobre las cifras obtenidas a partir de fuentes indirectas. La dificultad radica tanto en la escasa generación y sistematización de registros administrativos en tiempos de la Colonia, sobre todo durante el periodo de los Habsburgo (es sólo a partir de la segunda mitad del siglo XVIII que las mismas reformas crearon la necesidad de llevar un registro más detallado de los flujos

comerciales, el cobro de impuestos y la administración pública), como en el hecho de que las estadísticas sobrevivientes se encuentran en acervos a los que el autor no tuvo acceso. No obstante, se pretende que este trabajo sirva como aliciente, principalmente de los jóvenes estudiantes de Economía en busca de temas de investigación, para que consideren entre sus opciones este apasionante tema. Sin duda alguna, el análisis cuantitativo de las fuentes directas que contienen la información económica de la Nueva España permitirá enriquecer significativamente este campo de estudio.

Además de esta introducción, el trabajo consta de cinco secciones adicionales. La sección 2 pone énfasis en el destacado papel que las instituciones juegan en la vida económica, en concordancia con la línea de investigación desarrollada por North (1984). La sección 3 es una pequeña recopilación histórica sobre el origen de los consulados de comerciantes en general, y del Consulado de la Ciudad de México, en particular. Aquí también se presenta la función que éste desempeñaba en la organización del comercio virreinal. En la sección 4 se presentan las Reformas Borbónicas, las cuales han sido clasificadas y ordenadas por el autor en reformas político-administrativas y económicas, a fin de facilitar la exposición. En la sección 5 se agrupan los principales efectos de las citadas reformas. Por último, en la sección 6, se presentan las conclusiones del trabajo.

## *II. Instituciones y economía*

A pesar de que no se le puede ver ni tocar, la existencia de las instituciones es un hecho conocido, pues a lo largo de nuestra vida estamos constantemente en contacto con ellas. Su influencia sobre las distintas facetas de la vida en sociedad es considerable, pues *“los seres humanos interaccionan entre sí dentro del marco configurado por las instituciones existentes”* (North, 1984).

En razón de lo anterior, la naturaleza de los actos económicos queda circunscrita a los límites impuestos por las instituciones vigentes. Este hecho, sin embargo, es

frecuentemente pasado por alto: *"cuando los economistas hablan de su disciplina como de una teoría de la elección y comentan que el abanico de posibilidades está determinado por las oportunidades y preferencias se olvidan directamente de que el conjunto de decisiones de un individuo está limitado por el marco institucional"* (North, 1984).

Dicho marco institucional, sin embargo, es en gran parte consecuencia de las relaciones económicas subyacentes en el orden social, de allí que lo que ocurre en la realidad sea una constante interacción entre economía e instituciones que da por resultado formaciones sociales cambiantes a lo largo del tiempo. Así, aunque gran parte de las instituciones humanas son producto del desarrollo económico de la sociedad, también es cierto que la forma peculiar por ellas adoptada condiciona en mayor o menor medida el grado de sofisticación de las relaciones sociales de producción, influyendo así significativamente sobre el bienestar material de los miembros de dicha sociedad.

En consonancia con lo anterior, el estudio de meta-análisis de Efendic, Pugh y Adnett (2011) documenta cuantitativamente que existe una relación estadísticamente significativa y positiva entre la calidad institucional de los países y el crecimiento económico, específicamente cuanto éste se mide a través de cambios en los niveles de producción de las economías.

En vista de ello, queda claro que las instituciones no son entes ajenos al proceso histórico, aunque en numerosas ocasiones ellas y sus miembros han tratado de asegurar una inmutable permanencia. En otras palabras, mantener el *statu quo*, aunque en la práctica el oponerse al cambio y la renovación ha terminado por hacer que dichas instituciones perezcan bajo el peso de su obsolescencia.

La renovación constante es, pues, necesaria. De hecho, este proceso se encuentra en la raíz de innumerables transformaciones económicas a lo largo de la historia. En efecto, la sobrevivencia exige de las instituciones una continua voluntad de cambio que se manifiesta en nuevas estructuras políticas, sociales, económicas y culturales.

Tomemos por ejemplo el caso de España en el siglo XVIII: encontramos un vasto imperio cuyos días de grandeza son cosa del pasado, que se ve superado económicamente a ritmo cada vez más veloz por sus rivales Francia, Holanda y Gran Bretaña. Ante tal situación, el cambio se vuelve ineludible. El marco institucional que en otros tiempos había funcionado se ha agotado y es necesario adecuarlo a las nuevas circunstancias. Surge entonces un espíritu renovador cuyo fruto son una serie de reformas emprendidas por Carlos III a mediados del siglo XVIII, las cuales buscan recuperar para España su posición preponderante en el mundo y que serán conocidas como “Reformas Borbónicas”.

Dichas reformas son el objeto de estudio del presente trabajo. Lo que se busca es averiguar la forma en que el cambio institucional representado por las Reformas Borbónicas afectó el desempeño de la economía novohispana. Específicamente, se pretende estudiar el impacto que tuvieron sobre las actividades del grupo de comerciantes adherido al Consulado de la Ciudad de México, en ese entonces el más influyente y poderoso de la Nueva España.

Cabe destacar que este análisis se enmarca dentro del paradigma planteado por los economistas institucionales, en donde se busca integrar a las instituciones (generalmente definidas como las “reglas del juego” - sean éstas formales o informales - y las condiciones que aseguran su cumplimiento) con la teoría económica. Para ello, se busca establecer una relación de causalidad entre las instituciones y las variables económicas relevantes (por ejemplo, valor de la producción, volumen de comercio exterior, entre otras), ya sea por medios directos (costos de transacción o de producción) o indirectos (generación de incentivos para invertir, certidumbre fiscal) (Efendic *et al.*, 2011).

### III. El Consulado de la ciudad de México

El origen de los consulados nos remonta a la Edad Media, cuando los comerciantes, con el fin de proteger el comercio, formaron asociaciones que adquirieron el derecho de regular por sí mismos sus intereses. Al frente de esas asociaciones había uno o más cónsules (cuyos poderes eran semestrales o anuales), que estaban auxiliados por un consejo de comerciantes compuesto de los miembros más antiguos y de mayor notoriedad, elegidos en Junta General por todos los asociados.

Estos comerciantes fueron los que poco a poco crearon las bases del derecho mercantil. En sus inicios, la legislación contenía pocos elementos técnicos, siendo más bien consuetudinaria. En las fuentes bajo-medievales se le denominaba comúnmente *usus mercatorum*. En los siglos XII y XIII se incorporaron a ella una serie de elementos normativos, pero siguió conservando una clara autonomía por ser un derecho propio de mercaderes y no de los actos de comercio.

Los consulados se servían de sus normas específicas (ordenanzas), pero como éstas no cubrían o preveían todos los asuntos comerciales, se seguía apelando a la costumbre. Los cónsules, por ejemplo, resolvían según su arbitrio problemas concretos ante la ausencia de preceptos establecidos, creando de este modo normas nuevas que, al ser aceptadas por el uso, valían para resolver no sólo el caso en función del cual habían surgido, sino también para solucionar futuros problemas análogos (Pérez Herrero, 1981). Es decir, se estaba creando jurisprudencia.

Cada cónsul juraba regir y administrar bien la asociación, inspirando sus decisiones en la equidad y dictándolas rápidamente (debía resolver al día siguiente o, a lo sumo, en los dos días siguientes al comienzo de la causa), procediéndose sin formulismos, ya que las partes comparecían personalmente, estando prohibida la intervención de patronos y abogados. Todas estas medidas tenían como fin evitar los procedimientos burocráticos que habrían obstaculizado el desarrollo del comercio.

En el siglo XII la institución de los consulados comienza a desarrollarse y extenderse por toda Europa, merced a la iniciativa de las repúblicas italianas, en ese entonces las principales potencias económicas y comerciales del mundo. Su autoridad, limitada en un principio a las controversias entre comerciantes, se fue ampliando gradualmente. Al paso del tiempo se amplió su jurisdicción a todos los actos que tenían carácter mercantil, sin fijarse en la calidad personal del demandante o demandado. Sin duda, este paso representó, desde el punto de vista legal e institucional, una de las grandes innovaciones que posteriormente permitieron a los consulados convertirse en una de las instituciones más poderosas en la economía de España y sus colonias.

Los Reyes Católicos reconocieron la jurisdicción del Consulado de Burgos mediante la pragmática del 21 de julio de 1494, la cual Fernando hizo extensiva al Consulado de Bilbao el 22 de junio de 1511. Posteriormente se crearon los Consulados de Madrid, Barcelona, Sevilla, Cádiz y Valencia, entre los más importantes (González Arce, 2010).

El Consulado de la ciudad de México se creó en el año de 1592. Este tenía sus propias ordenanzas, usándose como referencia en situaciones no previstas las de los consulados de Burgos y Sevilla, así como las Leyes de Indias o de Castilla. En la práctica, sin embargo, el Consulado se regía desde 1737 de acuerdo a las ordenanzas de Bilbao (las órdenes de enero 22 de 1792 y abril 27 de 1801 oficializaron la práctica) (Pérez Herrero, 1981).

En el caso mexicano el puesto de cónsul se ejercía durante un año, aunque a principios del siglo XVIII se buscaba ampliar el término de sus funciones "*...pues en tan corto tiempo, aunque el celo fuese eficaz, faltaba lo preciso del tiempo para su ejecución [de sus obligaciones] y aunque queda en cada año el cónsul segundo por primero, su eficacia por muy activa que sea necesita de igual aplicación en el prior subsecuente y genio de la misma calidad que pocas veces se logra*" (Yuste, 1991).

Los españoles peninsulares constituían el grueso de los miembros del Consulado. En su mayor parte provenían de la región norte de España. En el siglo XVIII se distinguían dos grupos predominantes dentro de la agrupación: los vascos y los montañeses de Santander, quienes en 1742 formaron sus respectivos partidos dentro del Consulado. Cada partido elegía un cónsul y, en años alternos, al prior. Según Brading, los oriundos de otras provincias así como los criollos debían abstenerse de votar y de formar parte de alguno de los partidos (Brading, 1975).

Muchos de los grandes comerciantes habían sido campesinos en España. Habían emigrado y se iniciaban en el comercio trabajando para algún pariente como aprendices o cajeros. Después de una estricta preparación, recibían la oportunidad de dedicarse al negocio por ellos mismos. En este aspecto, contaban con una considerable ventaja respecto de los criollos: el crédito que les otorgaba su antiguo patrón, ya fuese en capital o en mercancías. Como se verá más adelante, la crónica escasez de circulante en la Nueva España confería al acceso al crédito una ventaja competitiva aún mayor que en otras economías.

Otro factor que contribuía al éxito de los emigrantes posee un marcado carácter institucional: en Nueva España estaban vigentes las leyes castellanas sobre herencias, *"...las cuales establecían que todo el capital adquirido durante el matrimonio pertenecía por partes iguales a los cónyuges, de manera que a la muerte de uno de ellos, el que sobrevivía tenía derecho únicamente a la mitad de los bienes. La parte correspondiente al difunto se dividía entonces entre sus hijos en partes iguales, tanto hombres como mujeres"* (Brading, 1975). La acumulación de grandes capitales, por lo tanto, se veía seriamente limitada por las leyes vigentes, ya que la fortuna acumulada por el comerciante durante toda su vida se dividía al momento de su muerte, lo que casi con seguridad conducía a la quiebra de su establecimiento.

Es interesante contrastar esta situación con otra de las instituciones del antiguo derecho castellano: el mayorazgo. Las Leyes de Toro de 1505 habían buscado regular el fraccionamiento por herencia de los bienes de los nobles para mantener su poderío económico. Bajo la figura del mayorazgo los bienes quedaban



vinculados a un heredero (normalmente el primogénito) para que el patrimonio familiar no se disolviera<sup>2</sup>. En la práctica, sin embargo, todo parece indicar que el mayorazgo básicamente operaba en el caso de las posesiones de tierra, y no así para el caso de los establecimientos mercantiles.

Para evitar la disolución de los establecimientos, era costumbre entre los comerciantes de la ciudad de México llamar a algún pariente de España (sobre todo sobrinos), prepararlo en el manejo de los negocios y casarlo con la hija mayor del comerciante para de esa manera evitar la disgregación de los capitales. Así pues, muchos de los emigrantes, además de la instrucción y el crédito recibidos, terminaban casados con las hijas de sus antiguos patrones, lo que les permitía heredar parte considerable de su fortuna. Como además la desconfianza entre españoles y criollos era manifiesta, en los casos en que no había cuestiones de parentesco de por medio los comerciantes preferían siempre apoyar a un emigrante que a un nativo de América. Todo esto favoreció el control del comercio por parte de un reducido grupo de ibéricos, quedando la mayoría criolla relegada a otras actividades menos atractivas desde el punto de vista económico.<sup>3</sup>

Aunque reducido en número, el Consulado de México agrupaba a los dueños de las fortunas coloniales más grandes. Al poder económico en él concentrado pronto se agregó una creciente influencia sobre las decisiones políticas y judiciales que afectaban la vida del virreinato.<sup>4</sup> En los hechos, el Consulado se convirtió en la segunda corporación más poderosa de la Nueva España, sólo detrás de la Iglesia.

---

<sup>2</sup> Con el paso del tiempo, el mayorazgo se convirtió en uno de los lastres al desarrollo económico de la Nueva España, obstaculizando el eficiente funcionamiento del mercado de tierras. A principios del siglo XIX, numerosos herederos deseaban su desaparición para poder vender sus heredades, muchas de las cuales habían dejado de ser rentables desde tiempo atrás.

<sup>3</sup> En contraposición al Consulado, el Ayuntamiento de la ciudad de México se encontraba bajo el control de los criollos. No sorprende pues que, ante la invasión napoleónica a España de 1808, el Ayuntamiento se mostró favorable a establecer un gobierno independiente en la Nueva España, mientras el Consulado se opuso a cualquier movimiento independentista.

<sup>4</sup> Así, por ejemplo, Francisco Javier de Gamboa, quien había sido representante del Consulado de México en Madrid, era uno de los miembros más destacados de la Real Audiencia, posición desde la que atacó continuamente las reformas introducidas por Gálvez (Domínguez Michael, 2005).

Cabe ahora preguntarse cómo es que el Consulado logró acumular semejante poder, considerando sobre todo el reducido número de sus componentes, así como su carácter cerrado y excluyente.

La respuesta la encontramos al analizar las peculiaridades del sistema comercial español de la época, pues el grupo de los llamados comerciantes almaceneros agrupados en torno al Consulado de México fue el representante y principal beneficiario del monopolio del comercio exterior que España impuso a sus colonias; este grupo estableció desde muy temprano y para su propio beneficio "*...las bases de toda negociación mercantil: productos de demanda externa, como plata y colorantes, a cambio de medios de producción y artículos básicos*" (Yuste, 1991).

El sistema comercial instaurado por España respecto a sus colonias tenía un carácter por completo monopolístico. Prevalecía el régimen de puerto único, es decir, solamente existía un puerto a través del cual se establecía el comercio entre la colonia y la metrópoli. En el caso novohispano se trataba del puerto de Veracruz, siendo Sevilla y, posteriormente, Cádiz, su contraparte en España.

La travesía transatlántica se hacía mediante el sistema de flotas, decretadas formalmente hacia 1562, medida con la cual se buscaba disminuir los riesgos de la navegación. Al principio, la periodicidad de las flotas era anual, pero los excesivos costos en que se incurría al montarlas, así como los problemas de colocación de las mercancías en el mercado colonial (por hallarse éste saturado) hicieron que a principios del siglo XVII zarparan cada dos o tres años.

Como se puede apreciar, uno de los objetivos del sistema era propiciar la escasez en el mercado colonial, pues de esa forma se podía vender los productos peninsulares a precios por encima de lo normal (semejante al "*mark up*" cargado por una empresa con poder de mercado), lo cual beneficiaba tanto a las casas comerciales de Sevilla y Cádiz, encargadas del envío, como a los comerciantes novohispanos encargados de la distribución de mercancías a todo lo largo y ancho de la Colonia. Es interesante notar que este tipo de "comercio administrado" no ha perdido su atractivo aún en nuestros días de liberalización comercial. En el

seno de la Organización Mundial del Comercio, por ejemplo, el comercio de productos agropecuarios aún se ve regulado por la existencia de diversas medidas de restricción del acceso a mercados, tales como los contingentes arancelarios y las cláusulas de salvaguardia.

Una vez llegada la flota al puerto de Veracruz, se establecía la feria en la cual los comerciantes del interior del país adquirirían los artículos que requerían. Las principales importaciones eran los productos textiles, hierro y acero de Europa, vino, aceitunas y aguardiente de España, cacao de Caracas, cera de La Habana, sedas chinas y calicó (un tejido de algodón) de la India. A cambio de ello México exportaba monedas de plata, cochinilla y, después de 1790, un poco de azúcar (Brading, 1975).

Las compras se ejecutaban "públicamente en presencia de los dos comercios en el lugar de la Feria: se arreglan por avenencia, o por la potestad pública en caso de discordar los precios" (Yuste, 1991). Como la mayor parte de los abastecimientos que la Colonia necesitaba se introducía a través de esta feria, es lógico que las transacciones allí efectuadas ascendieran a cifras millonarias. Los comerciantes más poderosos hacían compras en un rango de entre 200 mil y 400 mil pesos.

Dado que las operaciones se realizaban al contado, se requería de una enorme liquidez por parte de los comerciantes que acudían a comprar. De entre todos ellos, eran los de la ciudad de México los que contaban con los mayores caudales, pues dominaban el mayor mercado de consumo de Nueva España y, probablemente, de toda América. Este hecho los colocaba en una posición privilegiada, pues eran ellos los que estaban en capacidad de ejercer su poder de mercado y negociar precios y condiciones de compra favorables.

Aprovechando esa situación, los almaceneros de México se convirtieron en los principales beneficiarios del sistema de flotas, desplazando incluso a los comerciantes basados en territorio español:

*"...ya en el siglo XVIII eran los comerciantes de México y no los de Cádiz, los que tenían mayores ganancias. A partir de 1729 toda la mercancía, después de ser desembarcada, era enviada a la feria comercial de Jalapa, que tenía lugar en esa ciudad situada en las montañas que dominan el puerto de Veracruz. No se permitía a los comerciantes de Cádiz que pasaran de ese lugar. En la feria, se les acercaban los comerciantes más ricos de la ciudad de México y varios comisionistas provincianos, y es evidente que este arreglo favorecía a los comerciantes locales, porque tenían al tiempo de su lado ya que no debían sufragar los gastos de tener un barco en el puerto ni que pagar costos de almacenamiento. Así, los españoles tenían prisa en vender para evitar pérdidas, mientras que los naturales no estaban obligados a comprar. Entonces, en realidad, como observó algún contemporáneo, los comerciantes mexicanos eran los que 'dar ley en los precios'<sup>5</sup>" (Brading, 1975).*

El papel predominante de los comerciantes del Consulado de México se debía sobre todo a que:

- 1) Abastecían el mercado de la ciudad de México y su zona de influencia, que entonces, como ahora, concentraba al grueso de la población novohispana.
- 2) Se habían beneficiado de las concesiones administrativas otorgadas por la dinastía Habsburgo. Por ejemplo, el Consulado era el encargado del cobro de las alcabalas (impuesto sobre las ventas), a las cuales usó como garantía en la consecución de préstamos; otro caso es el de la colaboración entre comerciantes y alcaldes mayores - funcionarios que compraban su puesto y que en teoría tenían como fin el cuidado de las comunidades indígenas - en el llamado sistema de repartimientos, a

---

<sup>5</sup> La expresión "dar ley en los precios" es propia del uso antiguo del castellano y significa que los comerciantes mexicanos tenían el poder de mercado suficiente para comprar a los precios por ellos dictados.

través del cual el Consulado logró hacerse con el control de la producción de la grana cochinilla en el sur de México.

- 3) Controlaban los medios de pago existentes gracias a su labor como “aviadores” y “habilitadores” de los mineros del norte del país. De hecho, varios de los grandes almaceneros establecieron tiendas en los campamentos y centros mineros más importantes para proporcionar a sus dueños los implementos y materias primas necesarias en la explotación, amén de captar el gasto de los trabajadores de las minas, que en esos tiempos eran el grupo asalariado con mayor poder de compra y cuya tendencia al despilfarro era bien conocida.

El último punto es de crucial importancia, pues en última instancia “...*el fin primordial de los comerciantes del Consulado de México no era, como hasta ahora se ha venido diciendo, el monopolio del comercio de importación-exportación, sino el control de la circulación de la plata*” (Pérez Herrero, 1981). Es decir, los comerciantes usaban al comercio exterior como una herramienta que les permitiese el control de la plata circulante en el virreinato y con ello, prácticamente el control total de su economía. En este contexto, el servir como aviadores de los mineros resultó ser el medio ideal para lograr sus propósitos. A través del sistema de avío, el comerciante, o un intermediario, efectuaba préstamos en efectivo y vendía mercancías a crédito a los mineros, recibiendo luego como pago la plata producida, la cual era enviada a la ciudad de México para ya no volver a los centros mineros. Una vez con la plata en su poder, los almaceneros difícilmente la ponían de nuevo en circulación, ya que preferían guardarla para esperar la llegada de la flota. De esta manera aseguraban la casi exclusividad de la liquidez en el virreinato. Así, *de facto*, el Consulado se había convertido en el Banco Central de Nueva España, imprimiendo a su “política monetaria” un marcado carácter contraccionista.

Consecuencia de lo anterior fue la escasez crónica de circulante, lo cual dificultaba el progreso económico del virreinato. Como paliativo a este problema

surgieron las libranzas, instrumentos comerciales muy semejantes a las letras de cambio, las cuales agilizaron las transacciones y reforzaron el control del Consulado sobre la plata circulante.<sup>6</sup>

El sistema de avío era sumamente ventajoso para el comerciante, pues como se explicó le proporcionaba el control de la circulación de la plata, además de que el riesgo de la extracción del metal corría siempre por cuenta del minero y no del almacenero. El Consulado, por supuesto, tenía su propia visión de los hechos, como lo muestra el siguiente pasaje:

*“El minero, con ser todo el riesgo suyo, nada va a perder, porque la labor y beneficio la hace con caudal ajeno, y de ordinario no tiene de que pagar, con que, enflaqueciéndose las fuerzas de los mercaderes de México, es consiguiente que se minore la labor de las minas” (Yuste, 1991).*

Si, como propone Pérez Herrero, los comerciantes del Consulado de México buscaban el control de la circulación de la plata, cabe preguntarse el porqué de esa ambición.

La respuesta es que a través de dicho control, aunado a la difusión en el uso de las libranzas, los comerciantes estaban en posibilidad de controlar de manera efectiva la esfera de la circulación de mercancías en el virreinato, y dada la muy particular configuración del engranaje económico que enfrentaban, ese control les permitía apropiarse de la mayor parte del valor agregado generado por la economía novohispana.<sup>7</sup>

El marco institucional vigente hasta la primera mitad del siglo XVIII le había permitido al Consulado alcanzar sus propósitos a través del control del mercado de importaciones y exportaciones. Sin embargo, las reformas entonces iniciadas por Carlos III cambiaron significativamente el marco institucional en la economía

---

<sup>6</sup> Una exposición detallada sobre las libranzas y las letras de cambio en general se puede hallar en la obra de Pérez Herrero (1981).

<sup>7</sup> Si bien se acude al término valor agregado para describir la situación, cabe destacar que la economía de la Nueva España estaba principalmente enfocada a la explotación de las rentas asociadas a los recursos naturales (minería) y al monopolio comercial (el mismo Consulado). En este contexto, sería válido decir que lo que buscaba el Consulado era el control total de las rentas novohispanas.

de Nueva España, situación que obligó a los comerciantes a emprender nuevas estrategias para la consecución de sus fines. En la siguiente sección se explica en qué consistieron dichas reformas.

#### ***IV. Las Reformas Borbónicas***

Durante su Reinado, los Habsburgo se caracterizaron por delegar muchas de las funciones propias de la administración del Imperio. Implantaron, también, un sistema de gobierno que Weber bautizó como “patrimonialismo”, basado en el otorgamiento de prebendas y privilegios a ciertos grupos e individuos, lo que condujo a una profunda separación entre las clases sociales de la época. Por lo tanto, “...en lugar de un proceso que hiciera a todos los ciudadanos iguales ante la ley y el Estado burocrático, los Habsburgo promovieron una diferenciación estamental de la sociedad” (Florescano y Gil, 1974).

Los grupos que mayor provecho sacaron de tal situación fueron la Iglesia y los comerciantes del Consulado. Fue precisamente durante los años del régimen Habsburgo que ambos cimentaron su poder en la Nueva España, a grado tal que se convirtieron en dos poderosas instituciones que, al ver que las reformas borbónicas afectaban sus privilegios lucharon denodadamente en su contra.

El fin de la dinastía Habsburgo en el reinado de España llegó al asumir el trono Felipe de Anjou. Fue necesaria la guerra de sucesión española para que Felipe finalmente pudiera tomar el poder en 1707. En cierto sentido, la dinastía Borbónica reconquistó América. Transformó completamente su sistema de gobierno, la estructura de su economía y el orden de la sociedad que desde los días de los Habsburgo existía en las colonias (Brading, 1975). Los Borbones se dieron cuenta desde un principio que era necesaria una reestructuración total del gobierno por ellos heredado. En los inicios, los cambios al sistema institucional fueron relativamente pocos. Entre los que afectaron la actividad económica del virreinato de Nueva España destacan dos:

- 1) Los intentos por reducir la fuerza del clero regular, que se manifestaron en la prohibición de 1717 para fundar nuevos conventos en América, la prohibición de 1734 para admitir nuevos novicios en los conventos, y la prohibición de 1754 para que las órdenes no interviniesen en la redacción de testamentos.
- 2) La suspensión de la concesión otorgada al Consulado de México para el cobro de las alcabalas en 1754, ordenada por el virrey Revillagigedo. Como era de esperarse, esta medida causó un gran malestar en los círculos mercantiles de la capital novohispana y fue fuertemente combatida. El Consulado alegó en su favor los servicios prestados con anterioridad a la Corona, así como el hecho de que, según ellos, al cobrar las alcabalas lo hacían tomando en consideración el bienestar de la población de escasos recursos de la ciudad. A pesar de sus protestas, la concesión les fue finalmente retirada.

Al subir Carlos III al trono la dinastía Borbónica inició de manera radical la reforma de las instituciones existentes. Su propósito *"...respondía a una nueva concepción del Estado, que consideraba como principal tarea reabsorber todos los atributos del poder que había delegado en grupos y corporaciones y asumir la dirección política, administrativa y económica del Reino"* (Florescano y Gil, 1974).

El texto fundamental que inspiró esta revolución fue el "Nuevo Sistema de Gobierno Económico para la América", de José del Campillo y Cossío, escrito en 1743 e incorporado prácticamente intacto en el proyecto económico de Bernardo Wall en 1762 (Brading, 1975). En su obra, Campillo recomendaba la introducción del "gobierno económico" en las colonias, término con el que designaba los métodos de gobierno característicos del mercantilismo de Colbert. Entre otras cosas, abogaba por la supresión del monopolio de Cádiz, el reparto de la tierra a los indígenas, el fomento de la minería y la ampliación del mercado americano para las manufacturas peninsulares.

Una primera medida fue la visita realizada por José de Gálvez a la Nueva España entre los años de 1765 a 1771. Esta visita, junto con la expulsión de los jesuitas en



1767, señaló *"...el principio de un gran cambio en las relaciones entre la monarquía española y el pequeño grupo colonial que hasta entonces había gobernado a México"* (Brading, 1975).

En 1776 Gálvez fue nombrado Ministro de las Indias. Su mandato (1776-1787) se caracterizó por el reforzamiento de la presencia española en la administración colonial así como por las constantes disputas con la autoridad virreinal. El Ministro Gálvez fue el encargado de poner en prácticas las reformas, misión en la que encontró numerosas dificultades, pues como ya se dijo, éstas afectaban los intereses de los grupos más poderosos de la economía novohispana.

Por su orientación, se puede dividir a las reformas en dos categorías: i) político-administrativas y ii) económicas.

Dentro de las primeras se encuentran:

- 1) La conformación de un cuerpo profesional de administradores públicos que ocuparan el lugar antes cubierto por los particulares en áreas como la recaudación de las alcabalas y el cobro de los aranceles de importación y exportación.
- 2) La supresión de los alcaldes mayores, quienes fueron sustituidos por nuevos funcionarios llamados subdelegados. Como consecuencia de esta medida, el sistema de repartimientos respaldado por el Consulado prácticamente desapareció. Para evitar que los subdelegados incurrieran en el viejo vicio de los alcaldes mayores, se les prohibió por ley participar en cualquier forma de comercio con los indígenas.
- 3) Gálvez buscó a toda costa debilitar el poder del virrey. Para ello, una de sus medidas fue el debilitamiento de la Real Audiencia, organismo que tenía como fin aconsejar al virrey en los asuntos concernientes al gobierno de Nueva España. La ley prohibía que los criollos formaran parte de ella, pero durante su visita Gálvez descubrió que tal disposición no se

cumplía. En consecuencia, el visitador hizo todo lo posible por traer de la península a los nuevos miembros de la Audiencia. Sus esfuerzos se vieron recompensados, pues mientras en 1769 ocho de los once miembros de la Audiencia eran criollos, diez años más tarde sólo cuatro de diez lo eran (Florescano y Gil, 1974).

- 4) El establecimiento del sistema de intendencias, el cual estaba ya operando en España. Con esto se buscaba dividir al Reino en una serie de jurisdicciones político-administrativas que facilitarían el desempeño de las actividades de los administradores y que impedirían la concentración de poderes excesivos en una sola persona. Se crearon trece intendencias: Arizpe (Sonora), Durango, San Luis Potosí, Zacatecas, Guadalajara, Guanajuato, Valladolid (Morelia), México, Puebla, Veracruz, Oaxaca, Mérida y Chiapas.

De entre las reformas económicas destacan las siguientes:

- 1) La reestructuración del Tribunal de Cuentas, que fiscalizaba las funciones de la Hacienda Real y que con el paso del tiempo se había debilitado.
- 2) La creación de nuevos impuestos y la recaudación efectiva de algunos que ya existían pero que hasta entonces no se habían cobrado.
- 3) La creación y organización de monopolios manejados por el Estado, con el fin de administrar la producción y venta del tabaco, el azogue (mercurio, utilizado en las minas), la sal, los naipes y la lotería. Tan sólo el monopolio del tabaco le redituó a la Corona ingresos promedio anuales de entre tres y cuatro millones de pesos a partir de 1785.
- 4) El fomento de la actividad minera, especialmente la extracción y refinación de oro y plata. Para ello, el monopolio del azogue jugó un papel relevante, pues a través de él se redujo el costo del mercurio para los mineros. Como es sabido, el mercurio era uno de los insumos más importantes en la actividad minera. Gálvez, en dos etapas, bajó el precio del mercurio de 82 pesos, 4 reales, 9 granos el quintal, a 41 pesos, 2

reales, 11 granos el quintal, una disminución del 50 por ciento (Brading, 1975).

- 5) Además, se brindaron apoyos especiales para los mineros en materia impositiva. En 1765, por ejemplo, el minero José de la Borda, dueño de diversas minas en Taxco y Zacatecas, pidió una reducción de la mitad del diezmo, aduciendo que esta medida reduciría los gastos de los mineros y aumentaría la producción de la industria. Gálvez no sólo apoyó la iniciativa, sino que fue más lejos al pedir la supresión total del impuesto del 10%. Sin embargo, la Corona rechazó finalmente todo cambio radical en los impuestos sobre la plata, favoreciendo en cambio la elaboración de convenios especiales con algunos mineros en particular (Garner, 1978).
- 6) Una de las medidas más espectaculares de Gálvez consistió en dotar a los mineros de su propio consulado, de un tribunal y de un Colegio de Minería. Con esto, se elevó su status social a un nivel equiparable al de los comerciantes.
- 7) Asimismo, mediante la Cédula de Libre Comercio de 1778, la Corona Española abolió el sistema de flotas y puso fin al monopolio comercial de Cádiz con las colonias americanas. Poco a poco se tomaron nuevas medidas que liberalizaron el comercio entre Nueva España y el resto de las posesiones españolas.
- 8) En 1795 se crearon dos nuevos consulados que vinieron a ofrecer competencia directa al de la ciudad de México: el de Veracruz y el de Guadalajara.

Estas fueron, en breve, las principales reformas instrumentadas por Gálvez. A través de ellas se puede ver el deseo de la metrópoli de aumentar la contribución material de las colonias al progreso de la Península Ibérica. Ese, sin duda, era el propósito del borbón Carlos III, quien, tras la victoria de Inglaterra sobre Francia

en la Guerra de los Siete Años, sabía que, de no hacerse nada, las posesiones hispanas en América corrían el riesgo de perderse con los ingleses.

### *V. Resultados de las Reformas Borbónicas y su impacto sobre el Consulado*

De 1770 a 1810 los ingresos o rentas aumentaron de doscientos a trescientos por ciento, cosa que se logró mediante la combinación de las reformas económicas y administrativas antes enumeradas. En este sentido, las reformas fueron sumamente exitosas. Sin embargo, más allá del incremento recaudatorio producido, las Reformas Borbónicas significaron un cambio trascendental en la vida económica de la Nueva España.

En particular, el Consulado de comerciantes de la ciudad de México vio amenazada su posición dominante en la esfera de la circulación de mercancías en el mercado virreinal. Esta amenaza tenía su origen en los siguientes factores:

- 1) El libre comercio disminuyó las ganancias monopólicas del Consulado. Esto es muy lógico, pues la desaparición del sistema de flotas y la competencia de otros consulados redujo de forma considerable el poder de mercado de los almaceneros de la ciudad de México.
- 2) La competencia de los consulados de Veracruz y Guadalajara disminuyó la capacidad de intermediación del Consulado de México en lo que a la actividad comercial corresponde. De hecho, muchos comerciantes medianos de las provincias internas, que antes recurrían a la ciudad de México para aprovisionarse, empezaron a dirigirse directamente al puerto de Veracruz, en donde podían encontrar precios más bajos y una mayor variedad de productos (lo cual era en parte posible por el contrabando existente, el cual provenía de Jamaica y era patrocinado por los ingleses).
- 3) Los nombramientos de nuevos funcionarios - en su mayoría peninsulares - y la reestructuración de los órganos de gobierno y administración minaron la influencia política del Consulado.

- 4) Como se dijo antes, la desaparición de los alcaldes mayores despojó al gremio de uno de sus negocios más productivos: los repartimientos.
- 5) El fomento a la minería redujo ostensiblemente la dependencia de los mineros respecto a los comerciantes. El caso de Guanajuato es extremo, pues allí los propietarios de la mina La Valenciana fueron capaces de convertirse en los aviadores de prácticamente toda la región, lo que condujo a la desaparición de cualquier influencia significativa de los comerciantes de la ciudad de México en esa zona. Obviamente, esto ponía en serios aprietos el control que el Consulado había ejercido hasta entonces sobre la circulación de la plata.

A pesar de los impactos negativos que estas medidas tuvieron sobre su economía, el Consulado seguía siendo una institución con fuerza suficiente para influir en los acontecimientos y evitar así mayores pérdidas. En este sentido inició una doble estrategia: por un lado, alentó cuanto pudo las manifestaciones en contra de los reformadores, mientras por otro tomó acciones que le permitieron adecuarse a las nuevas circunstancias.

Desde la perspectiva económica, la estrategia más interesante es el reacomodo de las inversiones de los miembros del Consulado hacia nuevas actividades productivas. Al ver reducidas sus ganancias en el comercio, usaron en su provecho las nuevas acciones de fomento a la producción minera, trasladando parte de sus capitales hacia dicha actividad. Un caso destacado es el de la familia Fagoaga, que ya desde principios del siglo XVIII y a todo lo largo de él participaron en numerosos proyectos mineros. El creador del emporio había sido Francisco de Fagoaga, quien al llegar de España había arrendado la oficina del Apartado<sup>8</sup> y que posteriormente heredó, a través de su esposa, la casa mercantil de los Arosqueta. Tanto Francisco como su yerno, Manuel de Aldaco, se destacaron entre los principales comerciantes de la ciudad, llegando ambos a ocupar el puesto de prior en el Consulado. Esta familia fue el pilar de la explotación minera en Sombrerete,

---

<sup>8</sup> El Apartado era el lugar en donde se separaba el oro que contenía la plata en barras.

merced a lo cual recibió, en 1779, una exención total de impuestos para rehabilitar la mina de Veta Negra<sup>9</sup>.

Si bien en el caso de los Fagoaga se trató de una familia que ya antes de las reformas borbónicas se dedicaba a la minería, hubo casos en los que comerciantes entraron al negocio minero sin contar con ninguna experiencia previa. Ello por el hecho de que al ver que “era muy difícil monopolizar las importaciones, se replegaron hacia otras actividades y lucharon por seguir manteniendo por otros medios su fuerte liquidez” (Pérez Herrero, 1981).

En un principio las inversiones de los comerciantes se dirigieron al proceso de refinamiento de los metales extraídos, para posteriormente dedicarse a la habilitación de las minas y a la producción de metales propiamente dicha. Otro sector hacia el que enfocaron sus capitales fue la agricultura. En este periodo aumentó el número de compras de haciendas por parte de comerciantes.

Este proceso liberó grandes cantidades de capitales antes invertidos en la esfera de la circulación de mercancías hacia las actividades productivas del campo y las minas. En este sentido, se puede decir que las Reformas Borbónicas tuvieron un impacto positivo sobre la estructura económica del México colonial. En realidad, sin embargo, los comerciantes nunca llegaron a descuidar ni a separarse de la que constituía su principal línea de actividad. “Dejaron de utilizar el comercio de importación-exportación para controlar por él la circulación de la plata y a cambio se entrometieron en la producción para desde allí seguir dominándola” (Pérez Herrero, 1981).

En vista de lo anterior, y siguiendo el razonamiento de Pérez Herrero, resulta que el objetivo del Consulado nunca cambió ante la implementación de las reformas, lo que se produjo más bien fue una variación en las formas empleadas para conseguirlo. Así, ante el cambiante contexto institucional en que se encontraba, el Consulado respondió a través de una serie de modificaciones en la estructura de sus actividades económicas y su cartera de inversiones. Ante la escasez y la falta

---

<sup>9</sup> Una relación completa de la historia y actividades de esta familia se encuentra en la obra de Brading (1975).

de acceso a las estadísticas económicas de dicha época, es difícil evaluar esas modificaciones en forma cuantitativa. Hacerlo requeriría de un trabajo de investigación más profundo - consultas a archivos y fuentes primarias - que permitiese conocer los montos de las inversiones de los comerciantes en la agricultura y la minería de la época, el porcentaje que éstas representaban dentro de su capital total y sus variaciones, entre otras cosas.

Esta área de investigación presenta al estudiante de Economía y, en particular, a los interesados en el campo de la Historia Económica, numerosas oportunidades de exploración para aportar más al conocimiento de tan fascinante época. En todo caso, sin embargo, es bastante razonable pensar que las Reformas Borbónicas efectivamente produjeron un cambio trascendental en la orientación económica de las actividades de los grandes comerciantes del Consulado de la ciudad de México. Más aún, es importante resaltar que estas transformaciones económicas tuvieron también una enorme repercusión en la arena política, lo que en última instancia se vería reflejado en el comportamiento y los hechos del Consulado ante la invasión napoleónica a España en 1808 y la posterior Guerra de Independencia de México.

## ***VI. Conclusiones***

Este trabajo ha descrito en forma breve los orígenes y el funcionamiento del Consulado de Comerciantes de la Ciudad de México, así como el efecto que sobre él tuvieron las Reformas Borbónicas implementadas por el rey Carlos III durante la segunda mitad del siglo XVIII.

La principal conclusión es que la reforma institucional impulsada por el rey español afectó directamente el comportamiento económico del Consulado y, dado el poder e influencia que éste ejercía sobre la esfera de la circulación de mercancías en la Nueva España, propició también un cambio en la estructura productiva del virreinato.

Las Reformas Borbónicas constituyeron un esfuerzo por modernizar y dinamizar la economía del Imperio Español y sus colonias. Aunque en algunos casos sus alcances fueron muy limitados, consiguieron incrementar la competencia entre comerciantes de la Nueva España, reducir las rentas económicas asociadas al monopolio generado por el sistema de flotas y limitar la influencia de las principales corporaciones e instituciones heredadas de los Habsburgo. Igualmente, dieron un renovado impulso a las actividades mineras.


La mayor competencia redujo la rentabilidad de las inversiones en el sector comercio, de forma que los capitales amasados durante largo tiempo en la esfera mercantil fueron trasladados hacia la producción agrícola y minera, en búsqueda de mayores ganancias. La nueva estrategia de inversión de los miembros del Consulado, no obstante, seguía teniendo como propósito mantener el control de la circulación de la plata y de los medios de cambio en el virreinato.

Cuantificar los efectos de esta nueva política de inversiones del Consulado resulta difícil ante la ausencia de estadísticas económicas pertinentes. No obstante, es probable que las ciudades establecidas en las cercanías de las minas más importantes y de las zonas de producción agropecuarias, como el Bajío, Zacatecas, Jalisco y Michoacán, se hayan visto beneficiadas por la expansión económica.

Un punto de particular interés es el relativo al manejo que el Consulado hacía del crédito y la plata en la economía virreinal. Como se ha visto, su posición preponderante en la esfera "financiera" de la Nueva España reforzaba su poder económico y político, a la vez que dificultaba las posibilidades de crecimiento de otros sectores. Así, resulta interesante notar el hecho de que el Consulado no haya sentado las bases para un moderno sistema financiero colonial a fines del siglo XVIII y principios del XIX. Una posibilidad es que no existiesen suficientes oportunidades de inversión, o tal vez los riesgos que se percibían resultaban demasiado altos. A esto contribuía la política económica implantada desde España, la cual, con una visión claramente mercantilista, veía en sus colonias un mercado de destino para sus manufacturas y una fuente de obtención de divisas y



metales preciosos. En todo caso, es hasta cierto punto trágico que, a diferencia de lo que sucedió en otras regiones de Europa, el Consulado no haya aprovechado su posición para impulsar el crédito y la expansión del mercado de consumo interno en la Nueva España.

Para terminar, cabe destacar que aunque las Reformas Borbónicas debilitaron la posición económica del Consulado de México, éste nunca perdió por completo su influencia y su poder. En realidad, siguió siendo una de las corporaciones más influyentes en la vida colonial y como tal, luchó contra cualquier iniciativa que le perjudicase. Incluso fue capaz de tornar en su favor algunas de las reformas. El poder que había acumulado a lo largo del tiempo le permitió desafiar al nuevo orden institucional. Así, aprovechando una serie de circunstancias favorables, pudo llevar a cabo un golpe a todas luces reaccionario: el derrocamiento del virrey Iturrigaray en 1807 por parte del regimiento de comercio de Gabriel Yermo. Así pues, las reacciones del Consulado no quedaron meramente en la esfera económica, sino que tuvieron fuertes implicaciones políticas. 

## Referencias

- Brading, D. (1975). *Mineros y comerciantes en el México borbónico, 1763-1810*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Domínguez Michael, C. (2005). *Vida de Fray Servando*, México: Era.
- Efendic, A., G. Pugh y N. Adnett (2011). "Institutions and Economic Performance: A Meta-regression Analysis", *European Journal of Political Economy*, 27: 586-599.
- Florescano, E. e Isabel Gil Sánchez (1974). *1750-1808, la época de las Reformas Borbónicas y del crecimiento económico*, México: Cuadernos de Trabajo del Departamento de Investigaciones Históricas del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH).

- Garner, R. L. (1978). "Reformas Borbónicas y operaciones hacendarias; la Real Caja de Zacatecas, 1750-1821", *Historia Mexicana*, 27(4):542-587.
- González Arce, J. D. (2010). "La universidad de mercaderes de Burgos y el consulado castellano en Brujas durante el siglo XV", *La España Medieval*, 33: 161-202.
- North, D. (1984). *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid: Alianza Editorial.
- Pérez Herrero, P. (1981). *El Consulado de Comerciantes de la ciudad de México y las Reformas Borbónicas; el Control de los Medios de Pago durante la Segunda Mitad del Siglo XVIII*, Tesis de Doctorado en Historia, Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México.
- Yuste, C. (1991). *Comerciantes Mexicanos en el siglo XVIII*, México: Universidad Nacional Autónoma de México.

