

EL MERCANTILISMO Y EL ESTADO ADMINISTRATIVO

OMAR GUERRERO
MIEMBRO TITULAR

Mirando más allá del debate sobre el Colbert mercantilista y el modelo centralizado de regulación estatal, podemos más bien examinar en detalle los instrumentos intelectuales por él usados como patrón del Gran Siglo, como constructor de Versalles y como arquitecto del Estado administrativo de Luis XIV.

Jacob Soll, *The Information Master*, 2011

Dentro de las ciencias sociales, las relaciones habidas entre la economía y la administración pública han estado signadas por una ambigüedad de encuentros y desencuentros. Nacidas en cunas muy próximas, por no decir en la misma cuna, con sus acercamientos dieron vida a temas bi-disciplinarios como el cameralismo, el fiscalismo y el arbitrismo, cuyo cultivo tendió a ser más económico que administrativo. Lo mismo puede decirse del mercantilismo, tema de este artículo, el cual será abordado en sus vínculos con la administración pública. Sin embargo, el mercantilismo es más que un tema bidisciplinario, y si bien parece ser un tópico bajo el dominio de la economía, su cultivo tiene una orientación multidisciplinaria que comprende a la ciencia política y la ciencia de “política” (*policy science*). Más allá de los marcos disciplinarios modernos señalados, el mercantilismo aparece en el siglo XVII dentro de lo que podemos llamar “ciencias del Estado”, por ser tal ente su objeto principal, conjunto disciplinario que abraza a los consejos de príncipes, la razón de Estado, el arbitrismo y el cameralismo, todos ellos involucrados en el estudio de la formación del Estado. El cosmos del mercantilismo es extenso y complejo. De modo que aquí nos contentaremos con su análisis principalmente desde el ángulo de la administración pública, sin renunciar obviamente al aporte económico y al mismo tiempo solicitar la colaboración de la ciencia de *policy*.

La palabra “mercantilismo” es una locución que devela menos, que todo aquello que oculta. En primer lugar, tiene una diversidad de significados por efecto de la pérdida de una continuidad de interpretación cuyo efecto nocivo fue el extravío de “inteligibilidad”. Su historia, más que significar una película en movimiento, aparece como un conjunto de pinturas. Al final, mercantilismo “vino

a significar nada".¹ En segundo lugar, esa voz no comprende la mayor parte de los sucesos del Estado durante el siglo XVII y que llevaron a la formación del Estado administrativo, suceso en el cual el mercantilismo tuvo un papel principal. Si bien los fisiócratas se refirieron al término ocasionalmente, fue Adam Smith quien lo bautizó como "sistema mercantil" y le dedicó todo el libro IV de su obra principal, salvo el capítulo final.² Un sistema comercial así concebido es estrecho para cubrir un fenómeno histórico no sólo más amplio, sino diversificado.

En la literatura del idioma inglés la voz *Economic policy* tiene una connotación precisa, como lo observaremos prístinamente en la definición que de ella hace Kenneth Boulding, más adelante analizada. En español esa voz suele traducirse como "política económica", dando lugar a tal cual en inglés, en atención a su origen grecolatino, y evitar además su confusión con "política" en el sentido en que se emplea en las ciencias sociales.

MERCANTILISMO: PROTO-POLICY DEL ESTADO

Una buena ruta para entender al mercantilismo es concebirlo como *policy* económica compartida por los Estados absolutistas entre los siglos XV y XVIII. En buena medida ese fenómeno constituye el proceso primigenio de una masa general de *policies* del Estado moderno que comprenden no sólo a la economía, sino también el bienestar social y la vida política. Se trata de un entramado de *proto-policy* del cual emana la gubernamentalidad que se extiende hasta nuestros días. Una copiosa literatura tuvo su origen en estos hechos, reproduciendo en sus páginas un sustrato doctrinario que se ha definido principalmente como una expresión de la actividad económica del Estado absolutista en su etapa de definición temprana.³ El mercantilismo, por consiguiente, tiene en su origen una acentuada connotación económica, pero que no desdeñó otras manifestaciones en la formación del Estado en esos siglos. Se podría decir, de un modo preliminar, que el mercantilismo es la teoría del Estado desde el ángulo económico.

Si bien fue Antonio Serra el primer tratadista del mercantilismo de tal modo concebido, merced a una obra publicada en 1614;⁴ correspondió a Antoyne de Montchrétien la autoría de un texto que representa plenamente la tipicidad del mercantilismo como esa actividad económica referida.⁵ Montchrétien se propuso tratar las prácticas orientadas a incrementar las riquezas nacionales, y sujetarlas a preceptos y reglas basadas en la racionalidad.⁶ En sus páginas se muestra detalladamente la necesaria actividad del Estado en la economía, y particularmente el levantamiento de datos estadísticos precisos para tal efecto. El afán racional de la administración pública universalmente considerada, se manifiesta con toda nitidez en el papel que juega la estadística como instrumento de gobierno.⁷

Las prácticas económicas del Estado delineadas en la obra de Montchrétien fueron amparadas bajo su sugestivo título: *Traicté de l'oeconomie politique* (*Tratado de la economía política*). El texto, quizás el más "administrativo" de los libros mercantilistas, fue más allá de las ancestrales denominaciones de la economía, que bajo la óptica de Jenofonte y una obra atribuida a Aristóteles, estaba circunscrita a la vida doméstica y un poco más hacia al perímetro de una *polis* singular.⁸ En el pseudo-Aristóteles, el anónimo autor dividió a la economía en regia,

1 Wilson, Charles, "‘Mercantilism’: some vicissitudes of a idea", *The Economic History Review*, vol. X, no. 2, 1957, pp. 1881-188.

2 Smith, Adam, *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, New York, The Modern Library, 1965, pp. 397-626.

3 Una doctrina constituye un vínculo entre el conocimiento y la *policy*. Hood, Christopher and Michael Jackson, "Key for locks in administrative argument", *Administration & Society*, vol. 25, num. 4, 1994, pp. 467-488.

4 Gonnard, René, *Histoire des doctrines économiques*, Paris, Librairie Valois, 1930, p. 75.

5 Montchrétien, Antoyne de, *Traicté de l'oeconomie politique*, Paris, Librairie des Sciences Politique et Sociales, sin año.

6 Vázquez de Prada, Valentín, *Historia económica mundial*, Madrid, Ediciones Rialp, 1961, p. 278.

7 Jacoby, Henry, *La burocratización del mundo*, México, Siglo XXI Editores, 1972, pp. 55-56 y 67.

8 Jenofonte, *Economía*, Madrid, Conaculta y Océano, 1999. Pseudo-Aristóteles, *Económicos*, Editorial Gredos, Madrid, 1984.

satrápica, citadina y doméstica. Montchrétien conoció ambas obras y se propuso tratar a la economía de un modo diverso, es decir, como única y para el Estado como totalidad; es decir, como economía política.

Lo antedicho deriva en la premisa que, como lo afirma un autor, el mercantilismo fue un tema “más de política económica que de economía política”, merced a que su objeto existencial radicó en la construcción económica de un Estado unificado y dotado con un poder central.⁹ De modo que debemos definir el concepto *policy* como los principios que gobiernan la acción dirigida hacia unos fines determinados. El estudio de la *policy*, entonces, concierne a tres cuestiones: lo que necesitamos (los fines), cómo obtenerlo (los medios) y quién somos nosotros, esto es, cuál es la naturaleza de la organización del caso.¹⁰ La noción “*policy* económica” fue formulada por Kenneth Boulding precisamente cuando la ciencia de *policy* estaba comenzando a florecer, como se evidencia principalmente en una obra de Harold Lasswell.¹¹ El surgimiento y desarrollo de las nuevas disciplinas facilitó dar mayor precisión a la actividad del Estado, diferenciado “política”, “administración” y *policy*. A saber: cuando individuos o grupos ganan o pierden poder en un ámbito determinado, hay política; cuando un acto o propuesta de acción de un funcionario se orienta al interés público, hay administración. Por su parte, *policy* se refiere a las “decisiones acerca de lo que se hace o no se hace en situaciones dadas”.¹² En efecto, el mercantilismo personifica la *policy* económica e indudablemente consiste en uno de los mejores ejemplares de *policy* -a secas- mucho antes de la aparición de la disciplina que la estudian. Es, consiguientemente, un tema muy principal de los estudios no sólo de la economía, la política y la administración pública, sino también de la ciencia de *policy*.

Las referencias precedentes extienden el tema económico más allá de sus límites y adentra al “mercantilismo” en los problemas de política. El mercantilismo asimismo ha sido concebido como una etapa primigenia del arte del gobierno. Esta verdad fue algo oscurecida por la merma de su cultivo durante el siglo XVII, por el efecto de diversas crisis que azotaron a Europa como la Guerra de los Treinta Años (1618-1648), las rebeliones campesinas urbanas y la crisis fiscal que asoló a las monarquías europeas.¹³ El arte del gobierno sólo podía desarrollarse en una época de expansión que estuviera libre de las grandes tensiones militares, políticas y económicas que imperaron entonces. De modo que, en la medida en que el ejercicio de la soberanía era la base esencial de las instituciones políticas y del poder, el arte del gobierno no se podía desarrollar de una manera específica y autónoma. El mercantilismo puede ser descrito como el primer esfuerzo sancionado para aplicar el arte del gobierno en el nivel del conocimiento y de las prácticas políticas del Estado, pues representa el umbral de la racionalidad en el arte del gobierno. Fue, pues, la primera racionalización del ejercicio del poder como una práctica del gobierno. Para dar luz sobre el punto es conveniente atraer al mercantilismo aún más hacia el terreno no sólo de la política, sino también de la administración pública, toda vez que es menester “economizar” a la administración pública, y esta misma “administrar” a la economía.

En Europa, a lo largo de los siglos XIV y XV, la preocupación de los gobiernos se centró en consolidar los territorios conquistados, adquirir nuevos espacios geográficos, unificar el conjunto político como Estado nacional territorial, y batir las resistencias particularistas de tipo feudal, eclesiástico y urbano opuestas a la unificación estatal. Como esos propósitos sólo eran alcanzables por medio de la riqueza económica del Estado, el fortalecimiento económico ocupó el primer lugar de sus propósitos de hechura de *policy*. Fue así que se procedió a la acumulación de metales preciosos como un primer medio para conseguir esa finalidad, y ello explica la preeminencia obtenida merced a esa acumulación. El segundo medio fue el

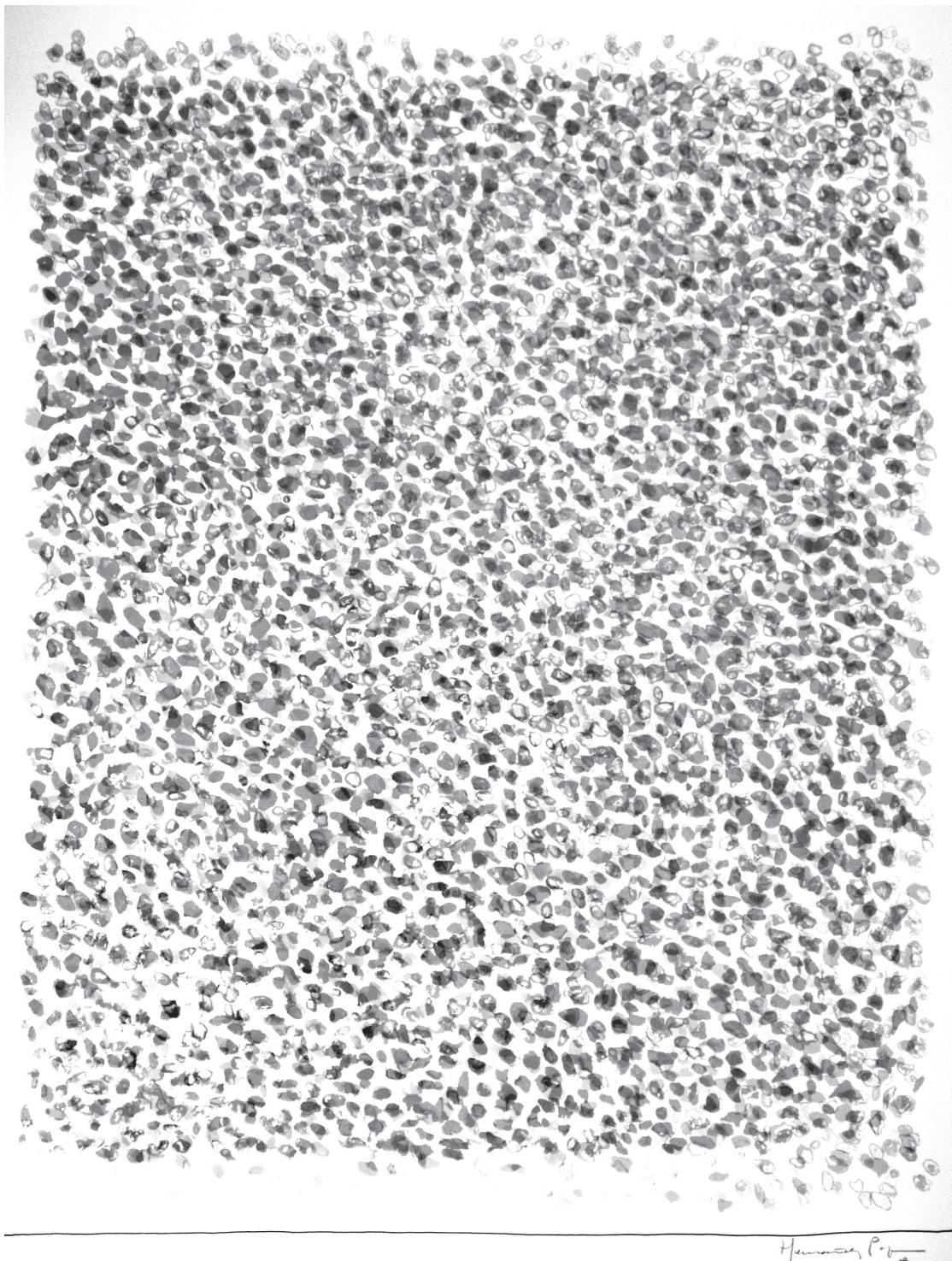
9 Silberber, Edmund, *La Guerra en el pensamiento económico*, Madrid, Aguilar, 1954, p. 4.

10 Boulding, Kenneth, *Principles of economic policy*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1958, p. 1.

11 Lasswell, Harold, “Policy orientation”. Lerner, Daniel y Harold Lasswell (eds.), *The policy sciences*, Santanford University Press, 1951, pp. 3-15.

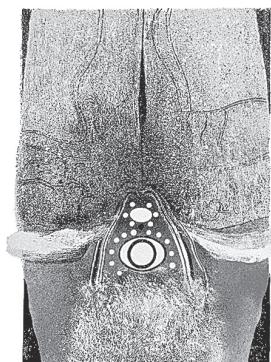
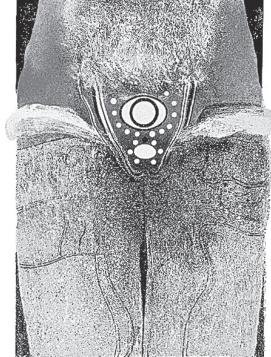
12 Friedrich, Carl, “Public policy and nature of administrative responsibility”. Friedrich, Carl y Edward Mason eds., *Public policy*, Harvard University Press, 1940, pp. 6-7.

13 Foucault, Michel, *Sécurité, territoire et population*, Paris, Galimard, 2004, pp. 104-105



comercio exterior para lograr la superioridad de las exportaciones sobre las importaciones, y hacer que el excedente de la balanza de comercio favoreciera la afluencia de aquellos metales. Como el impuesto era la segunda fuente de riqueza del Estado, el tercer medio fue centralizar en sus manos la recaudación fiscal y aumentar las materias tributables, junto con el fomento de la producción y el crecimiento demográfico.¹⁴ Y si bien, el mercantilismo adoptó diversas modalidades en cada país, esencialmente fue un fenómeno genérico de “intervencionismo” que apeló a la iniciativa de los particulares para implementar el programa económico estatal a través de monopolios establecidos con esa finalidad; pero preservando la propiedad privada y tolerando la libre acumulación de ingresos. La economía fue orientada hacia la realización de un fin político productivo, toda vez que las relaciones exteriores obtuvieron un carácter belicista donde la ganancia sólo era posible gracias de la pérdida del rival, idea que se concibe únicamente bajo la orientación de la lucha por los metales preciosos.

14 Laufenburger, Henry, *Intervención del Estado en la vida económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1945, p. 17.



Consiguientemente, el rasgo característico de esa época fue la gestación de la economía nacional en cada país, concebida como una *policy* económica dirigida por el soberano en el territorio sometido a su autoridad, y que fue orientada al enriquecimiento del Estado. Gracias a la concentración del poder político en manos del monarca, con el apoyo de la burguesía mercantil y los ejércitos mercenarios, se estableció la unidad nacional, y sobre su base el desarrollo de un Estado consolidado como rector de la actividad económica.¹⁵ Esta centralización emprendida por los reyes renacentistas afectó decisivamente la vida económica merced a que los soberanos requirieron de medios económicos abundantes y con flujo continuo para sustentar la política nacional, así como organizar racionalmente a la administración pública tanto en sus esquemas interiores como en sus dependencias de lo exterior. Para producir recursos económicos los soberanos asumieron la dirección de la vida económica creando más impuestos, resucitando algunos ya feneidos y renovando otros poco redituables. El eje de esta *policy* fue la organización del Estado en su carácter de *Fisco*, de modo que el añoso concepto feudal patrimonialista de real hacienda se convirtió en hacienda estatal,

15 Vázquez de Prada, *op. cit.*, pp. 277-276.

la cual se nutrió no sólo con impuestos, sino también con ingresos aduaneros. Una vez afianzada la figura fiscal del Estado, los ingresos de la hacienda se extendieron a las aportaciones extraordinarias de los súbditos, y a la creación de monopolios comerciales, mineros e industriales.

La *policy* mercantilista fue orientada al objetivo político superior de proteger las fuerzas económicas del Estado e incrementarlas en el mayor grado posible. Por tal motivo la *policy* encaminada a la defensa y expansión del poder económico del Estado se llamó “mercantilismo”, debido principalmente al acento puesto en el comercio como acelerador de la riqueza estatal. Pero el mercantilismo no constituyó propiamente una concepción orgánica, como lo hicimos saber, sino un conjunto de medidas prácticas racionales que se fueron adoptando y reproduciendo durante casi tres siglos.¹⁶ Aunque el mercantilismo no alcanzó el rango de teoría económica, logró desarrollar esquemas de principios los cuales, por ejemplo, en la Inglaterra de mediados del siglo XVII culminó en los trabajos de profesantes de gran talla como Thomas Mun, director de la Compañía de las Indias Orientales.¹⁷ Los mercantilistas pugnaron el desarrollo de compañías comerciales ultramarinas y manufacturas privilegiadas, que evitaran la exportación de productos extranjeros. Asimismo propusieron la inmigración de mano de obra y una *policy* aduanera que protegiera los intereses nacionales. En las bases del sistema mercantil se fue instalando una estructura administrativa de nuevas organizaciones y personal profesionalizado en economía, finanzas y administración, pues su tarea consistió en un ejercicio político y administrativo a cuya cabeza se hallaban conspicuos estadistas.

En España, principalmente bajo Felipe II, el fenómeno mercantilista asumió una modalidad peculiar llamada “arbitrismo”, voz que procede del vocablo latino *arbitrium* (“albedrío”), cuyo uso primigenio se debe a los funcionarios públicos que en ese siglo lo empleaban como parte de la jerga

burocrática. Ello obedece a que fue en las oficinas donde se centralizaban todos los escritos que aconsejaban sobre problemas financieros al monarca y sus ministros.¹⁸ De manera que arbitrio significó consejo, opinión o medida, particularmente dentro del tema mencionado. Por su parte, en Alemania y Austria ese fenómeno se desenvolvió de un modo igualmente peculiar en forma de “cameralismo”, que maduró como una categoría con su propia naturaleza y designios, y fue de tal modo que evolucionó como una etapa superior al arte del gobierno sobre la que se fincó una ciencia del Estado.¹⁹ El cameralismo fue originalmente la técnica y la teoría de la administración del Estado absolutista, así como una manifestación del arte del gobierno cuya organización académica se fundó en el triángulo formado por la economía, la cameralística (finanzas) y la policía. En fin, en Francia el mercantilismo adoptó una de sus formas más típicas, el “colbertismo”, vocablo derivado del apellido Colbert del que hablaremos más adelante.

El mercantilismo produjo un sistema de unificación económica en escala nacional, donde los monopolios estatales y las compañías nacionales por acciones fueron sus principales realizaciones. Desarrolló asimismo un sistema de poder encaminado al engrandecimiento del Estado como una finalidad suprema y compartida de la economía y de la política. La tesis mercantilista central propuso que un Estado sería fuerte sólo en la medida que fuera económicamente poderoso.²⁰ Como la razón de Estado justifica los medios a disposición del mercantilismo, leyes económicas pudieron encauzarse en provecho del Estado mediante un ejercicio administrativo racional y científico. Todo esto explica por qué la ideología mercantilista fue una de las causas directas de las numerosas guerras comerciales sostenidas desde fines del siglo XVII, hasta 1815, pues en última instancia estuvo inspirada en una concepción estática de la vida económica; a saber: debido a que en el mundo sólo existe una cantidad limitada de recursos económicos,

18 Grice-Hutchinson, Marjorie, *El pensamiento económico en España (1177-1740)*, Barcelona, Editorial Crítica, 1982, pp. 41-42 y 189

19 Small, Albion (1909), *The cameralists: the pioneers of german social polity*, Chicago, The University of Chicago Press, p. 18.

20 Vázquez de Prada, *op. cit.*, p. 279.

16 Vázquez de Prada, *op. cit.*, pp. 277-278.

17 Mun, Thomas, *La riqueza del comercio de Inglaterra con las Indias Orientales*, México, Fondo de Cultura Económica, México, Fondo de Cultura Económica, 1954.

un país sólo puede acrecentar los suyos a costa de los demás países. Por consiguiente, los mercantilistas planearon un progreso económico dentro del país como resultado de los esfuerzos propios, bajo la condición de que el progreso coadyuvara a sustraer a otros países una parte de sus recursos.²¹

Fue de ese modo que Montchrétien concibió al mercantilismo, tal como reza una frase célebre: “lo que pierden unos lo ganan siempre otros”. Él creía como inevitable proseguir una guerra comercial desencadenada porque es el comercio, ya se trate de la paz o de la guerra, lo que provoca entre las naciones una lucha constante a través de la que se ventila cuál de ellas se llevará la mejor parte. Así fue como se enfocó el problema del “poder suma cero” por la mayor parte de los representantes del mercantilismo, quienes usualmente enfatizaron la importancia de la fuerza política y militar, aunque destacaban como primordiales los objetivos comerciales. Desde el punto de vista político, el poder fue el factor fundamental del mercantilismo porque en términos de dominio la supremacía era lo decisivo.²² La aplicación práctica de esa política significó recorrer dos a vías: una consistió en proyectar la economía sobre los objetivos específicos definidos por el poder político, así como por el poder militar. La segunda fue crear un reservorio de recursos económicos para que la política obtuviera allí los recursos necesarios. A través de estos dos caminos el mercantilismo reorientó la oferta y modificó el nivel de los precios, de manera que la entrada y salida de los productos estaba regida como una *policy* de Estado. La prosperidad general del país aseguraba, de tal modo, el poder del Estado. Asimismo, el dinero tenía una posición estratégica en la política de poder porque se le observaba como el recurso económico adquisitivo general. Todo Estado carente de dinero se halla ante las más lamentables consecuencias políticas y militares, pues el tesoro es el nervio vital de la guerra. La mayoría de los mercantilistas estuvieron sugestionados por

21 Como excepción de este concepto estático de la economía, Richard Wiles apunta que algunos escritores mercantilistas ingleses tardíos dieron lugar a la idea del progreso. Wiles, Richard, “Mercantilism and the idea of progress”, *Eighteenth-Century Studies*, vol 8, no. 8, 1974, pp. 56-74.

22 Heckscher, Eli, *La época del mercantilismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983, pp. 470-476 y 491-494.

la idea del poder, de manera que se decía que los fines que perseguía el comercio era triple: poder, riqueza y trabajo para el pueblo.

Así como el mercantilismo “economiza” a la administración pública, ésta y la política al “politizarlo”, lo han hecho más comprensible a los ojos de los interesados en esas materias. Observado desde esta perspectiva, el mercantilismo representa el aspecto económico de la teoría del Estado, y más propiamente, la doctrina económica que sustentó a los principios del Estado administrativo con miras al bienestar nacional. El caudal doctrinario de la economía mercantilista sufragó el desarrollo de lo que Herman Finer definió como “gigantescos Estados ministrantes”, así concebidos principalmente porque la abundante legislación en ellos producida demanda una aplicación puntual, cotidiana e inmediata a cargo de una administración pública estable y profesionalizada. Nada se parece al Estado vigilante nocturno que postularon los rivales liberales del mercantilismo, pues el Estado mercantilista no sólo garantiza orden y justicia, sino la realización de todo tipo de medidas encaminadas al bienestar social.²³

El ESTADO ADMINISTRATIVO La monarquía mercantilista

La Europa de los siglos XVII y XVIII estuvo caracterizada por la oposición entre la *policy* económica del Estado, y aquella otra que ostentaban los poblados, las provincias y otros Estados. Asimismo, estribó en la pugna de los Estados emergentes por obtener un lugar en el círculo de las naciones europeas, así como en el comercio exterior con América y la India. De modo que aquello que antaño fue un problema de organización económica, se transformó en un “problema de poder político”. De aquí nacieron “economías políticas” efectivas como organismos unificados cuyo centro no fue tanto una *policy* estatal general encaminada hacia una multitud de direcciones, sino más bien un latido de sentimiento unitario: “sólo quien así concibe al mercantilismo, puede entenderlo”. Ello se debe a que el Estado y la economía nacional nacen como parte del mismo proceso,

23 Finer, Herman, *The british civil service*, London, The Fabian Society, 1927, pp. 14-15.

y al mismo tiempo.²⁴ El Estado, en su sentido moderno, crea dentro de la comunidad política a una comunidad económica. El sistema mercantil no descansa sólo en la doctrina de la moneda ni en el balance del comercio, ni tampoco en las barreras tarifarias ni los deberes de protección ni las leyes de navegación, sino en el “engrandecimiento” del Estado. A través de una reforma muy profunda, la nueva época se caracteriza por la supresión de una *policy* económica local en provecho de un proyecto nacional, y la reorganización completa del Estado y la sociedad. La reforma incluye la igualación de las medidas y la acuñación de moneda para facilitar la concurrencia y el crédito, la uniformidad de las leyes y la creación de una “administración uniforme”. Las grandes reformas de la administración del Estado fueron, consiguientemente, antimunicipales y antiprovinciales porque su propósito se encaminó a constituir grandes organismos económicos. De aquí emerge una nueva división del trabajo y una propiedad innovada que fortalecen las tendencias hacia el progreso, como fue observable en Alemania, Italia, Francia y Holanda. En suma, el mercantilismo no fue sino “una fuerza energética encaminada a la creación de la economía nacional, y el derrocamiento de las instituciones económicas locales y provinciales”.

A pesar de su virtual “estatalatría”, los mercantilistas no fueron defensores tan incondicionales del Estado como para que interviniése cotidianamente como empresario en actividades económicas, porque ellos profesaron gran estima por el comerciante. En realidad, el mercantilismo no favoreció el papel del Estado como empresario en términos generales, toda vez que en muchos casos fue asombrosamente más lejos que el punto de vista liberal hacia el favor dispensado a las empresas privadas. Una prueba es que la crítica enderezada por Adam Smith contra las compañías de comercio se dirigía, principalmente, al hecho de tratarse, al revés, de empresas privadas a las cuales se les había encomendado funciones que en interés de los gobernados solamente debía ejercer el Estado.²⁵ En otras palabras, el sistema mercantil había conferido a corporaciones privadas de

comerciantes funciones inherentes al Estado, y esto era algo tan usual que las compañías de comerciantes inglesas y holandesas fueron convirtiéndose en una especie de “Estado dentro del Estado”.²⁶ Incluso, en Inglaterra se transfirieron a empresas privadas las funciones de la asistencia social. Todo esto no es otra cosa que un signo de la fe profesada por el mercantilismo sobre la libre acción de los comerciantes. Sin embargo, la situación narrada era diversa en cada país, de manera que en Inglaterra estos rasgos se manifestaban en su forma más pura. En el polo opuesto figuraban algunos de los Estados alemanes donde se pusieron en marcha empresas comerciales estatales, en tanto que las compañías francesas de comercio eran empresas públicas disimuladas. Sin embargo, la situación narrada era diversa en cada país, de manera que en Inglaterra estos rasgos se manifestaban en su forma más pura. En el polo opuesto figuraban algunos de los estados alemanes donde se pusieron en marcha empresas comerciales estatales, en tanto que las compañías francesas de comercio eran empresas públicas disimuladas. Efectivamente, esas empresas eran entidades “paraestatales”, y más propiamente especímenes que hoy en día se denominan “empresas de participación estatal”. En Francia aparecieron con su primer ejemplar que se llamó Compañía de los Mares Orientales (*Compagnie des Mers Orientales*), creada en 1615, a la que siguió la Compañía del Oriente (*Compagnie d'Orient*) establecida por Richelieu en 1642.²⁷ Ambas fueron patrocinadas con recursos financieros de la Corona. Ocurrió igual con la Compañía Real de las Indias Orientales (*Compagnie Royale des Indes Orientales*) instituida por Jean-Baptiste Colbert en 1664, cuyo capital provino de la corona –y como lo entrecomilla John Ames–, y asimismo de inversionistas “privados” de la familia real, cortesanos y miembros de la nobleza de toga (*noblesse de robe*). La empresa, a diferencia de sus similares de Inglaterra y Holanda, no estaba

26 Munn, al definir los deberes del comerciante, lo define como el “administrador del patrimonio del reino”, y el listado de sus responsabilidades consiste en esquema que sería más propio para un funcionario público: debe ser un buen escribano y contador, saber de pesos, medidas y monedas, y dominar la materia de aduanas. Munn, pp. 53-57.

27 Ames, Glenn Joseph, “Colbert's Indian ocean strategy of 1664-1674: a reappraisal”, *French Historical Studies*, vol. 16, num. 3, 1990, pp. 539-540.

24 Schmoeller, Gustav, *The mercantile system and its historical significance*, New York, 1902, pp. 50-51 y 76.

25 Heckscher, obra citada, p. 775.



Omar

apoyada en la burguesía capitalista, sino por el trono, la aristocracia y la mano diestra del propio Colbert.

La administración pública

Cuando tiene lugar el apogeo del mercantilismo francés a mediados del siglo XVII, el reino de los Luises ya contaba con un bien organizado sistema administrativo de finanzas dotado con directivos de gran talento, así como de personal administrativo con un alto nivel de profesionalización en esa materia. Pero destaca principalmente la reconfiguración organizativa de una administración pública, cuyas dependencias financieras operaban con enorme eficiencia merced principalmente a las reformas introducidas desde la época del duque de Sully (Maximilien de Bethune).

El sustrato administrativo premercantilista

La administración financiera francesa, que alcanzará su máximo desarrollo en la época de Luis XIV (1643-1715), hunde sus raíces en las reformas realizadas en la época de Francisco I (1615-1547) y Enrique II (1547-1559). Fue una transformación que modificó por igual la vida administrativa local y la organización ministerial. Hasta entonces el Estado francés percibía dos tipos de ingresos, uno derivado de la explotación de los dominios reales, el otro proveniente de los impuestos.²⁸ Tal era la administración heredada por la Edad Media que Francisco I se propuso reformar a partir de 1523, cuando fue creado el Tesoro del Épargne cuyo sustento financiero luego se erogaba en provecho del ejército, la corte y la diplomacia. Las reformas siguieron con Enrique II y se prolongaron en el reinado de Enrique IV, cuando Sully reorganizó el sistema financiero. Desde entonces, sus oficinas se enriquecieron con nuevos cargos “mercantilistas” personificados por los contralores generales de finanzas, los intendentes de finanzas y el superintendente de finanzas. Sully mismo reformó a la superintendencia, y fue su titular hasta 1611.

En 1547, Enrique II estableció dos contralores generales para verificar y supervisar los gastos asignados por el Tesoro del Épargne y llevar un registro (el *contra-rôle*, de donde deriva la voz *contrôleur*). Pero ambos no son contadores, sino representantes de una nueva función plasmada en la verificación de las cuentas y la aprobación de las erogaciones. Por su parte, los intendentes de finanzas aparecieron en 1552 con el objeto de encargarse de los préstamos extraordinarios y de los subsidios excepcionales, desde el aspecto de su “gerenciamiento” (*gérer*) y la rendición de cuentas. Titulados en su origen como comisarios, en 1556 se comienzan a llamar intendentes de finanzas y constituyen un colegio de tres funcionarios. En fin, el cargo de superintendente de finanzas surge en 1561. Toda esta organización se conservó hasta la muerte de Mazarino (1661), cuando fue creado el cargo de superintendente de finanzas cuya tarea fue el cuidado general de las mismas.

Los titulares de esos altos cargos financieros con el trascurrid del tiempo formaron una camada de servidores públicos no sólo conspicuos, sino representativos del Estado administrativo cuyo carácter es una burocracia sapiente. La literatura económica considera a los estadistas como los protagonistas principales en la era mercantilista. Y así ocurrió, porque muchos fueron administradores públicos de profesión, y asimismo “hombres de Estado” cuya función consistió en poner en la práctica el ideario del sistema mercantil. No es accidental que junto con políticos de gran talla como Richelieu, en Francia despuntaron administradores de la economía de estatura similar como Sully, Colbert y Turgot, cuyo cargo fue fungir como contralores generales. Entre estos últimos Colbert fue el número uno, y su persona “marca el apogeo del mercantilismo”.²⁹

En efecto, el estadista es un político de talla mayor que conduce a la nave del Estado por derroteros al margen de su curso corriente, merced a su genio y a su entendimiento de la coyuntura histórica.³⁰ Es asimismo el funcionario de estatura superior, como lo fue el mencionado Richelieu. Un historiador conspicuo menciona al Barón Karl von Stein y a Bismarck, administradores públicos

28 Barbiche, Bernard, *Les institutions de la monarchie française à l'époque moderne*, Paris, Prsses Universitaires de France, 2001, pp. 254-255.

29 Silberner, *op. cit.*, pp. 18-19.

30 Barker, Ernest, *Estadistas británicos*, Buenos Aires, Espasa Calpe, MCMXLII [1942], p. 8.

célebres.³¹ La esencia del estadista, su razón de ser, radica en ver que las cosas se hagan, no tanto en hacerlas.³² Dirigir, coordinar, controlar la labor de otros, he allí su mundo vital. El mercantilismo, debemos recordar, no es tanto un sistema de economía política, como un conjunto de medidas de *policy* económica implementadas por los hombres de Estado europeos con el fin de aumentar el bienestar económico de sus naciones. Y, si bien, esta *policy* económica surtió efectos diversos en la economía de cada país, su concepto general fue uniforme porque estuvo dominado por un carácter manifiestamente “económico-estatal”, orientado al incremento de las fuerzas productivas.³³ Este carácter de la *policy* económica se plasmó en el empeño por fomentar por igual a la economía y al Estado, mediante el incremento de esas fuerzas productivas. En todas las medidas mercantilistas fue impresa la “idea del Estado” engendrada por la monarquía absolutista, que en los países europeos a través de esa *policy* económica procreó al *Estado de policía* cuya máxima expresión fue Alemania; donde la preeminencia del Estado fue tan grande que ciertamente produjo la “estatización de todas las ideas económicas”. Pero el desarrollo germánico fue muy singular dentro del orden europeo, dando como efecto un cameralismo tan peculiar en los reinos alemanes que allí mismo surgieron como uno de los especímenes más asombrosos de administración pública, y sucedáneamente uno de los grandes bloques de la ciencia de la administración pública.

El colbertismo administrativo

En Francia, el Estado administrativo prohijó el desarrollo de un nuevo cuerpo social integrado por personas dedicadas de tiempo completo a la administración pública, que podían incluso seguir un *cursus honorum* y de tal modo hacer de su carrera administrativa un mundo vital. El ingreso a la carrera

31 Ranke, Leopold vo, *Grandes figuras de la historia*, México, Biografías Gandes, pp. 305-313 y 320-322.

32 Laski, Harold, *Introduction* (1832). Taylor, Henry, *The statesman*, Cambridge, W. Heffer and sons limited, 1927, pp. XXXIII.

33 Stavenhagen, Gerhard, *Historia de las ideas económicas*, Buenos Aires, 1959, pp. 5-6.

administrativa fue tan estimulante que, por ejemplo, el cargo de superintendente de finanzas fue codiciado por los nobles, en abierta competencia con la burguesía emergente. El ejercicio de la administración del Estado produjo un nuevo tipo de valor social que se plasmó en un servicio público profesionalizado con base en el mérito, no sólo en la cuna.

Los nuevos cometidos del Estado administrativo bajo el impulso del mercantilismo dieron vida a un conjunto de cargos con ellos consonantes, donde destacaron principalmente los puestos financieros, más técnicos y dotados de experiencia profesional. Para un mejor desempeño de sus funciones administrativas se crearon los cargos de directores de finanzas, que al mismo tiempo que fungían como adjuntos de los superintendentes de finanzas, servían de escalón intermedio en la cadena de mando con los intendentes territoriales.³⁴ En el siglo XVII el superintendente de finanzas alcanzó un notable prestigio, toda vez que sus titulares se convirtieron en personajes de gran relevancia social y política. Ello obedeció principalmente a que su cargo se ejercita, por una delegación regia, la función inherente al orden financiero y el despacho de los ingresos del Estado. De aquí su alto rango dentro del cuerpo de los dignatarios del reino. Hasta la época de Richelieu y Mazarino el cargo era colegiado, pues lo ocupaban dos personas, hasta ser unificado en uno solo cuando lo ocupó Nicolás Fouquet. Sin embargo, debido a que en 1661 Fouquet fue acusado de malversación y encarcelado, Luis XIV suprimió el cargo y lo ejerció personalmente con la asistencia de un consejo, entre cuyos miembros se hallaba un intendente de finanzas de nombre Jean-Baptiste Colbert.

Colbert, cuya reputación emana de su desempeño como alto funcionario a lo largo de la época de Luis XIV, “fue uno de los arquitectos principales del absolutismo” en la Francia del siglo XVII. De hecho su prestigio emana de ser un “genio administrativo y financiero” sobre cuyos hombros se levantó el edificio estatal. Luis XIV no sólo le confió diversas tareas en forma delegada, sino que le permitió moverse con libertad de acción y seguridad, ingredientes que dieron

34 Barbiche, *op. cit.*, 257.

estabilidad a su largo gobierno.³⁵ Colbert tuvo un entrenamiento administrativo inicial inmejorable durante la década de 1651-1661, cuando se desempeñó como gerente de las propiedades privadas de Mazarino. Es sabido que con el Luis XIV actuó por largo tiempo como contralor general de finanzas, pero debemos agregar que además de tan relevante cargo, el monarca le confió en 1664 la superintendencia de las construcciones reales –que incluía la Biblioteca Real–, y a partir de 1669, lo nombró secretario de Estado de la Marina, de las galeras y de la casa real. De hecho fue un primer ministro “sin cartera”, pues salvo las relaciones exteriores y la defensa, Colbert tenía a su cargo todo el gobierno. Debe hacerse notar que es un estadista típico, es decir, un funcionario regido por un bien público “desinteresado” que sin desatender los propósitos reales, cuida el desarrollo del reino. Para dar cause a tan agitadas labores, Colbert organizó la contraloría en cinco oficinas, cuatro de las cuales estaban situadas en París.

El mercantilismo es una *policy* económica europea común, pero considerando los matices nacionales como lo advertimos. Francia se distinguió por la preeminencia alcanzada por la administración pública que, bien definida, puede decirse “colbertista” por el sello que el estadista del cuyo nombre deriva ese vocablo, le imprimió. La gestión de Colbert se inicia en una época de crisis, pues a la muerte del cardenal Mazarino encontró una drástica caída en la manufactura, el comercio, los transportes marítimos y la pesca, toda vez que las finanzas se hallaban en una situación precaria. Colbert, un personaje resuelto y energético, encabezó una tarea que en Inglaterra triunfó sufragadamente después de tres siglos y el costo enorme de dos revoluciones. En contraste, Francia recurrió a otros países para reclutar fabricantes y obreros diestros, tuvo acceso a secretos hasta entonces muy bien guardados sobre fabricación, y adquirió las máquinas y herramientas más avanzadas. Mediante la organización de un sistema de administración de aduanas muy competente se aseguró un lugar para la industria propia dentro del mercado interior, y se fomentó el tráfico mercantil en el reino suprimiendo o limitando las aduanas provinciales, al

mismo tiempo que el gobierno se abocó a construir carreteras y canales. Estas medidas también beneficiaron a la agricultura y la industria multiplicando el número de consumidores, y favoreciendo su relación con los productores.³⁶ Particularmente, en provecho de la agricultura, se disminuyeron los impuestos directos sobre la tierra y se reorganizó el sistema fiscal suavizándose las rigorosas medidas utilizadas para el cobro de tributos, los cuales se distribuyeron de un modo más homogéneo. Asimismo, sólo se prohibió la exportación de cereales cuando había escasez y carestía, toda vez que se establecieron medidas orientadas a expandir el comercio exterior y fomentar las pesquerías, renunciándose al mismo tiempo al tráfico mercantil con el Oriente, ensanchando las colonias y comerciando con los países nórdicos.

Todas estas actividades estaban bajo la dirección de quién ocupaba el cargo de contralor general de finanzas. El nuevo puesto emergió de un cambio organizativo ocurrido en 1665 que derivó en la supresión de los dos cargos de contralor general y su fusión en uno solo, que fue confiado a Colbert hasta 1683. La nueva posición fue la más eminente entre los mandos relativos a las finanzas, y una de las principales en todo el reino, porque su titular gozaba del derecho de asiento en los Consejos Superiores de Gobierno. Esta situación no sólo le confiere autoridad sobre las materias financiera y económica en general, sino también en otras esferas de la administración pública.³⁷ De hecho, sus competencias son ilimitadas porque, ejerciendo sus atribuciones por delegación real, abraza también la tesorería, el presupuesto, los impuestos ordinarios y extraordinarios, la administración de los dominios reales, la moneda y las loterías. Particularmente las competencias económicas son extensas por extenderse al cuidado de las aguas y los bosques, la construcción y el mantenimiento de caminos y puentes, la procuración de la explotación de las minas, así como el fomento del comercio, la agricultura, la industria y el urbanismo. Su brazo administrador se ensancha hacia la salud pública y los hospitales, y alcanza incluso la atribución para nombrar a los

35 Saunders, Stewart, “Public administration and the library of Jean-Baptiste Colbert”, *Libraries & Culture*, vol 26, num. 2, 1991, pp. 283, 285-286 y 297.

36 List, Federico, *Sistema de economía nacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1942, p. 102.

37 Barbiche, *op. cit.*, pp. 260-261.

intendentes salvo los asignados a las fronteras y las colonias, cuya designación corre a cuenta de los secretarios de Estado de guerra y marina. Como resultados de la actividad intensiva y extensa de la administración pública mercantilista, a la muerte de Colbert el país tenía fábricas de lana con 50 mil telares que incrementaron enormemente los ingresos del reino, el cual también poseía las pesquerías más florecientes, contaba con una flota numerosa y con una poderosa marina de guerra. El corolario de su gobierno fue una administración pública barata, cuyos principios rectores reposaron en el ahorro y el orden más severo.

Lo reforma administrativa

A partir del establecimiento de la nueva gestión financiera, en Francia se dio inicio a una reforma administrativa signada por la centralización y el activismo del Estado en una diversidad de ámbitos de la economía. Por consiguiente, no es de extrañar que se atribuya a Colbert la invención del sistema mercantil, al cual los italianos aplicaron el nombre de ese estadista. Su ejemplo fue experimentado y “proseguido por sabios gobernantes y perspicaces ministros”, porque sus medidas eliminaron los obstáculos que se oponían al progreso de la industria, la agricultura y el comercio, así como la libertad pública.³⁸ Colbert no tuvo el mérito del descubrimiento del régimen descrito, sino el crédito innegable de la continuidad y la perseverancia en la ejecución del sistema a lo largo de los 22 años de su ministerio, periodo en el cual se ejercitaron “los principios del más estricto mercantilismo”.³⁹ Colbert pensaba que la prosperidad de un Estado sólo podía lograrse a expensas de sus vecinos, invitando de tal modo a su soberano a emprender “guerras de dinero”. Y si bien este “pesimismo económico” es refractario a la creencia en el progreso común de las naciones, aquí yace uno de los aspectos más raros del colbertismo y el mercantilismo en general.

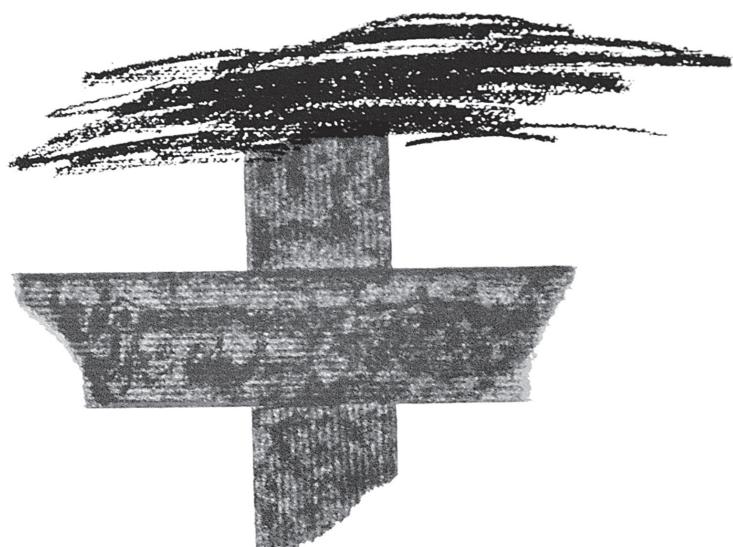
La estrategia para ganar la guerra de dinero comenzó con el arreglo de las tarifas aduaneras para exonerar las entradas de las mercancías que sirven para las manufacturas del interior del reino, gravar las mercancías manufacturadas y exonerar enteramente las mercancías del exterior que habiendo pagado la entrada salieran de nuevo al exterior; en fin, para rebajar los derechos de salida de las mercancías manufacturadas en el interior de Francia.⁴⁰ Sin embargo, las armas principales en la contienda internacional fueron el desarrollo de la marina, la multiplicación de las manufacturas y la organización de las compañías de comercio, materias que Colbert cuidó celosamente, aunque en realidad “no hubo sector de la producción manufacturera, ni lejano tráfico que escapara a su intervención”; ya fueran arsenales, municiones de cañones, manufacturas, lana y sedas. Sus medidas comprendieron la protección de la Compañía de las Indias Orientales, la Compañía de las Indias Occidentales, la Compañía del Norte y la Compañía del Levante, que se beneficiaron de su protección. Él “solicitó o exigió la colaboración, organizó, subvencionó, vigiló y se inquietó”; y a través de más de 150 reglamentos Colbert se propuso hacer de la fabricación francesa la producción con más calidad en Europa. En su detallada hechura “los reglamentos precisaban la proporción de los tintes, la anchura de los tejidos, el número de hilos de la urdimbre de los tejidos, los útiles y las técnicas de todos los oficios”. En fin, por medio de la gran creación organizativa territoriales de Richelieu: los intendentes, Colbert controló a un nuevo cuerpo de inspectores de manufacturas a cuyo cargo quedó la vigilancia de las fabricaciones. Estos inspectores fueron establecidos en 1670, pero sus competencias se extendieron en 1749 a la lencería y la papelería. De ser 21 inspectores de la industria en 1671, aumentaron a 64 en 1754.

Además de los inspectores de manufacturas, en las trincheras del sistema financiero estuvieron activos otros inspectores más, debidamente concebidos como los “agentes por excelencia de la monarquía administrativa”, cuya multiplicación de cargos ocurrió bajo el reinado de Luis XIV. Su deber esencial fue verificar la aplicación de los dispositivos reglamentarios,

38 List, *op. cit.*, pp. 137-138.

39 Deyon, Pierre, *Los orígenes de la Europa moderna: el mercantilismo*, Barcelona, Ediciones Península, 1976, p. 32 y 138.

40 *Ibid.*, p. 34.



bajo la autoridad del contralor general de finanzas.⁴¹ Asimismo, en coordinación con los intendentes, los inspectores velaban por el buen funcionamiento de las instituciones económicas dirigidas o supervisadas por el Estado. También estuvieron activos otra variedad de inspectores: generales de dominios, visitadores de postas, de puentes y caminos, de librerías y otros más.

Obviamente Colbert no creyó en las leyes del mercado pues siendo un estadista “su pensamiento fue el de un administrador minucioso, no el de un economista”. Más bien tuvo una gran inclinación por los sistemas de juntas de control que intentó generalizar en 1673, toda vez que multiplicó los controles sobre la producción asistido permanentemente por hombres de leyes.⁴² Como administrador público Colbert también se interesó en un nuevo organismo: las “compañías semipúblicas”, entes ancestrales de empresas paraestatales, y obviamente también gustó de los cargos dedicados a la gestión de los asuntos financieros, así como de las oficinas administrativas establecidas para los

mismos efectos. Colbert ha sido pintado con claroscuros y su nombre está envuelto por la leyenda. Pero fue esencialmente “un hombre de su tiempo y de su país, un ministro de aquella poderosa monarquía administrativa” que fue la Francia de su época. Como lo advertimos, la monarquía administrativa que tan activa se muestra creó un vasto y bien ordenado sistema de organizaciones financieras, las cuales, a lo largo del siglo XVII se fueron perfeccionando. En ellas es visible el progreso organizativo y funcional, así como el desarrollo de un servicio civil financiero altamente profesionalizado, dotado de un régimen escalar, estabilidad y sistema de méritos. Colbert mismo siguió este *cursus honorum*, pues antes de ser contralor general, fue intendente de finanzas, previamente el gestor de los dominios privados de Mazarino. Su primer cargo fue de asistente de Michel Le Tellier, entonces secretario de Guerra.

Racionalización administrativa

Para realizar sus tareas, Colbert reunió una cuantiosa biblioteca que constituye un modelo de centro de información para la administración pública. De hecho, la

41 Barbiche, *op. cit.*, p. 86.

42 Deyon, *op. cit.*, p. 35.



biblioteca, llamada “Colbertina”, sirvió como archivo nacional hasta ser establecida esa institución hacia finales del siglo XVII. La biblioteca creció en paralelo al desarrollo de la carrera administrativa de su dueño, y cuando el ilustre funcionario murió en 1683, la Colbertina sumaba 23 mil libros y más de 5 mil manuscritos. Luis XV la adquirió por 300 mil libras. La biblioteca fue el resultado de la necesidad administrativa de un ministro de Estado poderoso y competente, habida cuenta del propósito de edificar una monarquía absolutista centralizada, demandante de información suficiente y precisa.⁴³ De modo que “su objeto básico fue, entonces, establecer una colección documental procesable como sustento de la administración pública del reino”. Y si bien se trató de un empeño personal, no debemos dejar de subrayar que la Colbertina fue asimismo una etapa del desarrollo del archivo nacional de Francia. Colbert organizó, pues, un centro de información de enorme utilidad que se alimentó con un extenso trabajo de investigación de campo que confió en sus subordinados. Por ejemplo, en 1662 instruyó a los intendentes para que levantaran un censo en cada provincia sobre el estado de los bosques reales, que entonces estaban usurpados o descuidados, así como configurar mapas y perfiles estadísticos de los mismos. Como lo deja ver en “muchos aspectos de su enfoque sobre las fuerzas económicas, ellas están determinadas por relaciones de poder”. De modo que Colbert reunió información sobre los países con los cuales Francia tenía relaciones comerciales.

43 Saunders, *op. cit.*, pp. 283-284, 288, 292-293 y 298.

Fue así que su nación pudo tener una posición geopolítica superior y establecer la hegemonía, pues toda *policy* económica requiere el conocimiento del comercio, es decir: rutas, fronteras, manufacturas, navíos y tratados comerciales. Se ocupó también de levantar mapas y planos de los océanos, y de compilar una gran cantidad de copias de los tratados comerciales, para lo cual se apoyó en ingenieros y diplomáticos. Él fue un conspicuo pionero del gobierno moderno, pues “la racionalización de la hechura de decisiones sistemáticas en muchas formas fue inaugurada bajo Colbert”.

En efecto, el estatismo francés se planteó problemas de información en el gobierno que tres siglos después inspiraron el surgimiento de las ciencias de *policy* a mediado del siglo XX, con la finalidad de interpretar a los hechos sociales como fuentes de los procesos de decisiones. El acento en esas disciplinas fue puesto en la planeación y la adquisición de información, como lo hizo Colbert con su biblioteca.⁴⁴ Las ciencias de *policy* se enfocaron en dos aspectos del comportamiento gubernamental: por un lado, ponen el acento en el proceso de *policy* y por el otro resaltan las necesidades de inteligencia requeridas en su configuración. El primer acento se refiere a la hechura de *policy* (*policy-making*) y al efecto se introdujo la metodología de investigación social y la psicología. El segundo acento se centró en la provisión del contenido concreto de la información y las interpretaciones

44 Lasswell, *op. cit.*, p. 3.



accesibles a los hacedores de *policy*. Todo esto, *mutatis mutandis*, fue desenvuelto en la Francia del siglo XVII.

Suele ocurrir que los modernos tratados de teoría del Estado, al examinar su origen en la monarquía absolutista, se asomen preferentemente al caso francés. El hecho obedece al desarrollo de la legislación nacida bajo el impulso del mercantilismo. De modo que al sistema mercantil francés también se debe rendir tributo en materia legislativa, pues en la época de Luis XIV, Colbert llevó a cabo una intensa labor de codificación que mucho recuerda el tiempo de Justiniano y la preparación del *Corpus Iuris Civilis*. Colbert cumplió la labor que Triboniano desempeñó con el emperador romano, pues bajo su cuidado en 1667 se preparó la *Ordenanza Civil* –llamada *Code Luis*– y en 1670 la *Ordenanza Criminal*, así como la *Ordenanza de Aguas y Bosques* redactada en 1670 y que sirvió de fundamento reglamentario al departamento administrativo que atendía ambas materias.⁴⁵ En fin, destaca la *Ordenanza de Comercio* expedida en 1673, con la cual se dio uniformidad a los pesos y medidas, así como la *Ordenanza para la Marina* de 1681, que sirvió de modelo a las reglas del Almirantazgo inglés. Con relación a las últimas, debemos añadir la *Ordenanza del Impuesto de la Sal*. Incluso, luego de la muerte de Colbert, fue expedida en 1685 la *Ordenanza Colonial* comenzada a elaborar durante su gestión. A sus enormes créditos como estadista, debe añadirse en favor la reputación de reformador de leyes merced a esta labor de codificación. Las leyes de Napoleón en el Consulado y el imperio, así como en la época de la Revolución, estuvieron basadas en la legislación de Luis XIV y, más allá, en el espíritu del derecho romano que acompañó la edificación del absolutismo. A partir de entonces, las monarquías fortalecieron sus regímenes jurídicos a base de armonizarlos con el derecho romano, cuya recuperación facilitó el desarrollo del Estado moderno.

• • •

El mercantilismo fue, en resumen, una enorme fuerza de creación del Estado desde su basamento económico, cuyo acrecentamiento fue contemplado como una condición de la prosperidad estatal. Habida cuenta de que el Estado es la organización política de la sociedad, y siendo la administración pública su actividad organizadora, esta misma adquirió buena parte de su carácter de hoy merced al ADN mercantilista con la que fue procreada hace más de tres siglos.

45 Colyar, H.A. de, "Jean-Baptiste Colbert and the codifying of Louis XIV", *Journal of the Society of Comparative Legislation*, vol. 13, no. 1, 1912, pp. 67, 72, 75, 78-79, 83.

FUENTES

- Ames, Glenn Joseph, "Colbert's indian ocean strategy of 1664-1674: a reappraisal", *French Historical Studies*, vol. 16, num. 3, 1990, pp. 536-559.
- Barbiche, Bernard, *Les institutions de la monarchie française à l'époque moderne*, Paris, Prsses Universitaires de France, 2001.
- Barker, Ernest, *Estadistas británicos*, Buenos Aires, Espasa Calpe, MCMXLII [1942].
- Boulding, Kenneth, *Principles of economic policy*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1958.
- Colyar, H.A. de, "Jean-Baptiste Colbert and the codifying of Luis XIV", *Journal of the Society of Comparative Legislation*, vol. 13, no. 1, 1912, pp. 56-86.
- Deyon, Pierre, *Los orígenes de la Europa moderna: el mercantilismo*, Barcelona, Ediciones Península, 1976.
- Foucault, Michel, *Sécurité, territoire et population*, Paris, Galimard, 2004.
- Friedrich, Carl, "Public policy and nature of administrative responsibility". Friedrich, Carl y Edward Mason (eds.), *Public Policy*, Harvard University Press, 1940, pp. 3-23.
- Finer, Herman, *The british civil service*, London, The Fabian Society, 1927.
- Gonnard, René, *Histoire des doctrines économiques*, Paris, Librairie Valois, 1930.
- Grice-Hutchinson, Marjorie, *El pensamiento económico en España (1177-1740)*, Barcelona, Editorial Crítica, 1982.
- Heckscher, Eli, *La época del mercantilismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983.
- Hood, Christopher and Michael Jackson, "Key for locks in administrative argument", *Administration & Society*, vol. 25, num. 4, 1994, pp. 467-488.
- Jacoby, Henry, *La burocratización del mundo*, México, Siglo XXI Editores, 1972.
- Jenofonte, *Economía*, Madrid, Conaculta y Océano, 1999.
- Lasswell, Harold, "Policy orientation". Lerner, Daniel y Harold Lasswell (eds.), *The policy sciences*, Santanford University Press, 1951, pp. 3-15.
- Laski, Harold, *Introduction* (1832). Taylor, Henry, *The statesman*, Cambridge, W. Heffer and sons limited, 1927. pp. XVI-XLVI.
- Laufenburger, Henry, *Intervención del Estado en la vida económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1945.
- List, Federico, *Sistema de economía nacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1942.
- Montchrétien, Antoyne de, *Traicté de l'oeconomie politique*, Paris, Librairie des Sciences Politique et Sociales, sin año.
- Mun, Thomas, *La Riqueza del comercio de inglaterra con las indias orientales*, México, Fondo de Cultura Económica, México, Fondo de Cultura Económica, 1954.
- Pseudo-Aristóteles, *Económicos*, Editorial Gredos, Madrid, 1984.
- Silberber, Edmund, *La Guerra en el pensamiento económico*, Madrid, Aguilar, 1954.
- Schmoeller, Gustav, *The mercantile system and its historical significance*, New York, 1902.
- Small, Albion, *The cameralists: the pioneers of german social polity*, Chicago, The University of Chicago Press, 1909.
- Smith, Adam, *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, New York, The Modern Library, 1965.
- Soll, Jacob, *The information master*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2011.
- Stanley, Charles, *A history of economic thought: from Aristotle to Arrow*, Oxford, Camelot Press, 1989.
- Stavenhagen, Gerhard, *Historia de las ideas económicas*, Buenos Aires, 1959
- Vázquez de Prada, Valentín, *Historia económica mundial*, Madrid, Ediciones Rialp, 1961.
- Wiles, Richard, "Mercantilism and the idea of progress", *Eighteenth-Century Studies*, vol 8, no. 8, 1974, pp. 56-74.
- Wilson, Charles, "Mercantilism: some vicissitudes of a idea", *The Economic History Review*, vol. X, no. 2, 1957, pp. 1881-188.