

**Revista de
Administración
Pública**

**ediciones
INAP**

54

abril-junio 1983

**Organo del Instituto Nacional de Administración Pública
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas**

EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO. AYER Y HOY (IV)

Traducción

**Mary Lapidus
Araceli Carranza Contreras**

Corrección

**Domingo Cabrera
Noé Pérez Bello
Virgilio I. Cabrera**

Diseño

Domingo Cabrera

© Revista de Administración Pública
Instituto Nacional de Administración Pública
Km. 14.5 Carretera México-Toluca
Delegación Cuajimalpa
05110 - México, D.F.
Tel. 570-46-53

Impreso y hecho en México / Printed and made in Mexico

Revista de
Administración
Pública

54

abril - junio

ediciones



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

México, 1983

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Director

Omar Guerrero

Coordinador ejecutivo

Javier Muñoz Quiroga

Asistente

Francisco José Díaz Casillas

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

Sección Mexicana del Instituto
Internacional de Ciencias Administrativas

CONSEJO DIRECTIVO

Luis García Cárdenas
Presidente

Ignacio Pichardo Pagaza
Jacinto Faya Viesca
Vicepresidentes

Fernando Solana
Alejandro Carrillo Castro
José Chanes Nieto
Lidia Camarena Adame
Oscar Reyes Retana, Jr.
Adolfo Lugo Verduzco
Manuel Uribe Castañeda
Consejeros

Yolanda de los Reyes
Tesorera

José Luis Calderón A.
Secretario Ejecutivo

Coordinación de Investigación
Cipriano Flores Cruz

Coordinación de Docencia
Manuel Carrillo Poblano

Coordinación de Promoción Estatal
Laura Guadalupe Gutiérrez

Coordinación de Relaciones Internacionales
Severino Cartagena Hernández

Coordinación de Difusión
Jorge Luis Honorat

Coordinación de Administración
Blanca Desentis de Zermeño

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

MIEMBROS FUNDADORES:

Antonio Carrillo Flores	Gabino Fraga
Gilberto Loyo	Jorge Gaxiola
Rafael Mancera Ortiz	José Iturriaga
Ricardo Torres Gaytán	Antonio Martínez Báez
Raúl Salinas Lozano	Lorenzo Mayoral Pardo
Enrique Caamaño	Alfonso Noriega, hijo
Daniel Escalante	Manuel Palavicini
Raúl Ortiz Mena	Jesús Rodríguez y Rodríguez
Rafael Urrutia Millán	Andrés Serra Rojas
José Attolini	Catalina Sierra Casasús
Alfredo Navarrete	Gustavo R. Velasco
Francisco Apodaca	Alvaro Rodríguez Reyes
Mario Cordera Pastor	

CONSEJO DE HONOR:

Gabino Fraga † Gustavo Martínez Cabañas Andrés Caso

C O N T E N I D O

EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO AYER Y HOY (IV)

Presentación	11
AYER	
Algunas Ideas sobre Organización de la Hacienda Pública <i>Guillermo Prieto</i>	15
Manual de la Contraloría <i>Alberto Híjar y Haro</i>	57
Desorganización de la Secretaría de Hacienda por Efecto de la Creación de la Contraloría <i>G.L. de Llergo</i>	97
Informe de Labores de la Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1927-1928	141
De la Administración Pública <i>Oficina de Inspección de Oficinas Federales, SHCP.</i>	175
HOY	
Antecedentes y Desarrollo de la Administración Pública Federal en México <i>Luis García Cárdenas</i>	207

El Federalismo Mexicano y la Coordinación Intergubernamental <i>Sergio Gutiérrez Salazar</i>	335
Los Objetos de Conocimiento de la Administración Pública <i>Luis Aguilar Villanueva</i>	361
El Perfil Profesional del Administrador Público <i>Octavio Rodríguez Araujo</i>	385
La Necesidad de dar Formalidad a la Entrega y Recepción de las Oficinas Públicas <i>Raúl Avila Katz</i>	391

VARIOS

Arthasastra <i>Kautilya</i>	403
Los Consejos de los Príncipes Españoles. La pedagogía política de la administración pública imperial <i>Omar Guerrero</i>	521
Bonnin y la Ciencia Administrativa <i>Cipriano Flores Cruz</i>	547
Toma de Decisiones y Análisis Organizacional <i>Manuel Angel Morales</i>	557

La *Revista de Administración Pública* número 54 se terminó de imprimir el día 19 de febrero de 1983 en los talleres de Impresiones Esther, S.A. de C.V., en Colombia núm. 6, México, D.F. El diseño, preparación y cuidado de la edición estuvo a cargo del equipo de trabajo de la *Revista de Administración Pública* del INAP, el tiraje fue de 2,000 ejemplares.

PRESENTACION

Esta edición concluye la serie *El Estudio de la Administración Pública en México, Ayer y Hoy*. En la primera sección, *Ayer*, se reproducen cuatro artículos dedicados al tratamiento de la administración financiera; el primero es un valioso artículo de Guillermo Prieto en el que nos transmite sus ideas sobre la organización hacendaria de la segunda mitad del siglo XIX. Siguen dos documentos relativos al estudio del Departamento de la Contraloría durante la década de los veinte: uno de Alberto Híjar y Haro y otro de G.L. de Llergo. Luego sigue el Informe de la Comisión Reorganizadora de la SH y CP, antecedentes de las modernas reformas administrativas y que fue elaborado en 1927-28. Concluye la sección con una conferencia sobre la administración pública hacendaria, preparada en 1933 por la Oficina de Inspección de Oficinas de la SH y CP.

La segunda sección, *Hoy*, comienza con el estudio del desarrollo histórico de la administración pública mexicana, obra de Luis García Cárdenas. El trabajo de Sergio Gutiérrez Salazar que trata el tema del federalismo mexicano, es el segundo documento de esta sección. Después presentamos el artículo de Luis Aguilar sobre los objetos de conocimiento de la administración pública; Octavio Rodríguez Araujo es autor del estudio del perfil profesional del administrador público, y Raúl Avila Katz, cerrando este apartado, nos presenta un artículo sobre la formalización de la entrega de los cargos públicos.

La sección de artículos varios principia con la reproducción de dos libros esenciales de la obra magna de la ciencia y el arte de la administración pública.

ca: *Arthasastra* de Kautilya. Se incorpora después un trabajo del Director de esta Revista, dedicado al tema de los consejos administrativos españoles de la antigüedad, que es sucedido por el artículo de Cipriano Flores Cruz sobre Bonnin y la ciencia administrativa. Concluye la edición con el ensayo de Manuel Angel Morales sobre la toma de decisiones.

Con este número, así como con los tres precedentes, el Instituto Nacional de Administración Pública espera haber presentado a sus lectores una muestra significativa del abundante caudal de estudios de la administración pública mexicana, tanto de ayer como de hoy.

ALGUNAS IDEAS SOBRE ORGANIZACION DE LA HACIENDA PUBLICA*

Guillermo Prieto

[PROEMIO]

Sera característico y honroso á la vez para la historia de la berrascosa administración de V. E., que en medio de la agitacion y de los peligros que por todas partes nos cercan, nos haya prevenido formular nuestros pensamientos para el desempeño de los difíciles puestos que nos tiene encomendada su bondad, é inflamado por una fé ardiente en el porvenir, patrimonio sagrado de la causa democrática, quiera que si la fortuna voluble nos fuere adversa, queden consignadas nuestras ideas como el testamento de una administracion transitoria

que deje caer aun al morir, de su mano fiel, los gérmenes de esperanza y de regeneración para los pueblos, á cuyo bien se le ve tan sinceramente consagrarse.

Penetrado de esos sentimientos, paso á esponer ante mis ilustrados compañeros, mis dudas sobre la situación financiera del país, y mis creencias sobre el remedio radical de los males que le aquejan; y digo mis dudas porque la fórmula de un plan de hacienda, tal como se comprende por la generalidad, debería ser la consecuencia lógica y urgente del pensamiento social, motor del gabinete todo, gabinete compacto, uniforme en la creencia y en los medios de hacerla triunfar: con una voluntad para el presente, con la misma fé en el futuro, y con igual grado de compromiso en la empresa arriesgada de consumar el plan acordado. La cuestión de hacienda de nuestro país, encierra la solución de su manera de ser; tras de los números que la hagan valiosa, se deben descubrir, las relaciones internacionales,

* Este artículo apareció publicado originalmente en la Ciudad de México durante el año de 1861, editado por la Imprenta de Vicente G. Torres, aunque fue elaborado en marzo de 1858. Su título completo es el siguiente: "Algunas ideas sobre organización de la hacienda pública basadas en el presupuesto de 1857". Ha sido reproducido íntegramente y conservada su formación y ortografía, conforme la edición original. N. del D.

las cuestiones de ejército, de clero, de colonización, de comunicaciones; en una palabra, de civilización: ver aislada la cuestión de hacienda, reduciéndola á una operación de sumar y restar, será pervertirla dejándola intacta.

Sin la brújula de la estadística, con la presencia de los estravíos que en los cálculos económicos produce la heterogeneidad de las razas que pueblan nuestro suelo, y con los accidentes que nacen de su configuración geográfica, es mas fácil disertar que reducir á guarismos las cuestiones; y si fuera posible esa reducción independiente de las consideraciones sociales, la práctica convertiría en delirios las mismas operaciones aritméticas.

La cuestión de hacienda es la gran cuestión de vida del país: contiene en sí todas las demás; la miseria es el inflexible reactivo que pone de manifiesto todos nuestros males y reta á un hombre honrado, ya que para mi capacidad, al ménos en este momento, no es posible la presentación de un plan completo de procedimientos en hacienda (y que es lo que pudiera hacerse, y se ha intentado en los países mas cultos cuando han emprendido su regeneración) á lo ménos hablar con verdad y energía, para que sondeada la enormidad del abismo sobre que estamos suspendidos, sepamos hasta dónde tenemos que avanzar para evitarlo, ó retirarnos lealmente de unos puestos que el país reclama se ocupen solo por las personas que tengan la conciencia íntima de desempeñarlos dignamente.

La primera y mas imperiosa de las necesidades del momento, es la pacificación de la República y procurarse arbitrios para el restablecimiento del orden constitucional.

Sobre esto ha dictado el gobierno la medida única que le era posible en sus circunstancias. ¿Qué mas pudiera hacer? ¿Cómo desempeñar normalmente sus funciones en situación tan extraordinaria, cuando no puede siquiera fijar de un modo estable el lugar de su residencia?

Queda, pues, como el principal de nuestros deberes el acuerdo del plan para el día que instalado el gobierno en la capital, emprenda su marcha fungiendo de un modo regular; y á esta idea vital tambien, digna de la prevision del gabinete, programa de sus procedimientos, y satisfaccion del pueblo, de quienes somos servidores, es á la que ha querido V. E. que nos consagremos en nuestros ramos respectivos.

Tomaré por punto de partida las cuestiones que me parecen de solución mas vital, y preferiré, protestando á V. E. y á mis señores compañeros el mas profundo respeto, la ruda, la imprudente franqueza al temor de que quede la mas leve sombra sobre mis intenciones.

Entre esas cuestiones dominantes, la primera es sin duda la de los bienes eclesiásticos. La ley de 25 de Junio, importantísima, en cuanto á que marca una época en la emancipación de la conciencia y en la debida exaltación del poder civil, es equivoca en sus bases, cobarde en sus fines, dudosísima en sus resultados financieros. Es la aberración gloriosa de una época muerta y de un hombre inmortal.

Ella nos fuerza hoy á pensar antes que todo, en su desarrollo, pero completo, y nos conduce por la mano á esta cuestión que aunque repetida por todos los demócratas, no tiene una solución satisfactoria.

¿Los bienes que poseia la Iglesia, son nacionales? ¿Siendo nacionales, los puede y debe invertir la nacion en sus necesidades mas urgentes? ¿O son nacionales y reportan como deuda la dotacion del culto y el clero?

Si se deben invertir en las necesidades mas urgentes, entonces examinemos estas necesidades y veamos. ¿Es preferible el compromiso de la nacionalidad por el empeño del tesoro con súbditos extranjeros, ó se compromete mas esta existencia ahondando el carácter religioso que se ha querido dar á la presente lucha? Cuál gasto es mas urgente, ¿el del exterminio de los bárbaros, ó el de la dotacion del culto? y así se podrían establecer otros terribles paralelos sobre los que es necesario decidirse sin vacilacion.

Si el tesoro contrae el cargo de sostener el culto y el clero, entonces sin cambiar de urgencia la cuestion, se coloca en otro terreno. ¿Hay posibilidad de cubrir este empeño? ¿Se arroja una promesa que no se pueda cumplir para engañar á la multitud? ¿Se aglomeran en las pagadurías esclaustrados, para hacer imposible todo arreglo, elevando al rango de mártires á los parásitos del erario que llevan el prestigio de perseguidos por la religion, como dirá el vulgo?

Aun suponiendo el monto de los bienes eclesiásticos, hoy mismo muy cuantiosos ¿bastaria para el pago constante de cinco ó seis millones que importase el sostenimiento de culto y clero?

¿Se ha calculado en las pérdidas producidas por las ventas clandestinas y el derroche del mismo clero, por los remates, las intervenciones, y en suma, por los abusos que ha habido

con pretesto de esa ley, y que ahora mismo no tenemos medio de evitar?

Consideraciones son esas, que me han hecho convencer que despues de declarados nacionales los bienes del clero, paso inmediato y ley decisiva que debe expedirse al momento, no se proceda á reglamentar su aplicacion sin la evaluacion concienzuda de esos bienes, porque sin puntos seguros de partida, solo se producen desvaríos funestos en materias de hacienda.

Mi opinion privada es la estincion de todas las comunidades de regulares, que devolviendo á las monjas sus dotes, considerando en el presupuesto de culto con dotaciones muy económicas á sus individuos, y buscando en el culto lo necesario y lo decente, podría llevarse adelante la dotacion de que tratamos, ajustándonos en todo lo posible á las bases que concilien en lo político las dificultades de la absoluta independencia del clero.

Aun suponiendo que se consideraba como político, como conveniente, como hacedero el proyecto que indico, ¿qué inconveniente presentará en México la declaracion de una religion de Estado? Esto es infinitamente grave, y como sin duda la dilucidará el ministerio respectivo, me abstengo de emitir sobre ella mi juicio; pero para reducir á números su solucion, es forzoso tenerla muy presente.

Despues de la cuestion de clero, se presenta inmediatamente la del ejército.

¿Es posible la existencia del ejército permanente en la República?

Los recursos con que cuenta el tesoro, aun

elevándolos á la cifra que se ha hecho bajo el absurdo sistema de centralizacion, no constarán de mas de doce millones de pesos; pero en nuestro estado normal, y bajo el sistema federalivo serán diez millones en percepciones efectivas.

Suponiendo un presupuesto tan económico respecto del ejército como el del Sr. Payno, que ciertamente, como él propio lo comprueba con guarismos, es el mas económico de cuantos se habian formado antes que el suyo, resultará un deficiente en la comparacion de ingresos y egresos, de seis millones de pesos.

Ese deficiente es enorme, convierte en una irrision el crédito, en una mentira la paz pública, en un mar de revueltas el porvenir, y no precisamente porque esa cifra sea para agobiar á una nacion, generalmente hablando, sino que para México, tal como se encuentran hoy sus elementos constitutivos, es deuda que no pueda cubrirse ni sacrificando su misma riqueza á riesgo de agotarla despues de determinado período.

Una vez existente el deficiente, por consecuencia rigorosa muere el crédito, porque el crédito, no hay que alucinarse, está en razon muy directa de la posibilidad de pago.

Ademas de las consecuencias inmensas del aniquilamiento del crédito, con razon comparado en importancia respecto de la hacienda, como el vapor respecto del comercio, queda en la clase de electiva y arbitraria la distribucion de caudales y volverá el agio, y el desorden, y la venta del territorio, y la perdida de nuestro ser como nacion independiente.

Y no se diga que el ingreso de los bienes del

clero al tesoro, puede cegar tan hondo abismo. Los bienes del clero apenas bastarán para una combinacion que estinga los atrasos, como por ejemplo, lo que se llamó en Francia tercio consolidado.

La hacienda pública deben reorganizarla el trabajo, la libertad, la colonizacion, en una palabra, los adelantamientos sociales; pero esto es obra mas tardía, no se suplanta una nacion con otra, por decirlo así, por improvisacion; con estos elementos se protejerá la lucha del bien contra el mal de un modo radical; pero no son para contarse como recurso de ejecutiva exhibicion.

Suponiendo el caso de que se llenasen los seis millones de deficiente, ¿cómo se verificaría esa operacion? ¿Tutoreando á los Estados y volviendo al sistema central?

Es necesario ser consecuentes.

¿Si es indispensable un elevado presupuesto, si debe el gobierno general intervenir y ser responsable inmediato del arreglo administrativo de las mas remotas localidades, entonces no engañemos, la responsabilidad debe ser unitaria, el responsable debe tener delegados de su estrecha confianza con obediencia sumisa, y una serie de consecuencias lógicas nos llevará á la dictadura.

¿Cómo existente ese deficiente se consiente en la dispersion de las rentas? ¿Cómo no intervenir en la distribucion de los fondos todos? ¿Cómo no nombrar todos sus empleados? ¿Qué clase de entidades son los gobernadores, los congresos y las autoridades locales?

No quiero divagarme.

Reducido el presupuesto militar á cuatro millones, produciría el deficiente por lo menos de los mismos cuatro millones, y yo no alcanzo ni he visto hasta ahora, sino recursos de arbitristas malvados ó de charlatanes, para llenarlos, supuestos nuestros elementos de vida. Esta cifra, mínima como es, manifiesta de un modo decisivo, en mi juicio, la imposibilidad de la existencia del ejército como hoy se halla.

Prescindo por ahora de agitar la conveniencia ó los inconvenientes de los ejércitos permanentes en las naciones; este es uno de los problemas mas difíciles de las ciencias morales y políticas. Algunos economistas ilustres como Chevalier, han querido evadir la cuestión, encomendando trabajos públicos al ejército, otros, como Clement, han atacado de frente la cuestión, presentando la institución militar como un contrasentido de la época en que vivimos, y como un eslabón no roto de la humillante dependencia de la fuerza brutal. Dejando intacta esa cuestión, fijémonos es que con cuatro millones no puede sostenerse un ejército de mas de diez mil hombres. ¿Y para qué servirán diez mil hombres? Para sostén de la independencia? ¿Cubrirán los diez mil hombres siquiera nuestro litoral del Norte que tiene mas de 300 leguas? ¿Para poner un valladar á los avances norte-americanos? ¡Qué delirio! Diez, veinte, treinta mil hombres harían retroceder al Norte de un proyecto de conquista y usurpación, si así convenia á sus intereses, si así lo decidía su conveniencia? ¿Y los puertos? ¿Y los otros litorales?

Diez, veinte, treinta y cien mil hombres, serán gravosos, serán insuficientes, serán peligrosísimos en el país. Una vez consintiendo en el contraprincipio del ejército será indispensable

un ejército y una marina por lo menos de cien mil hombres, ó lo que es lo mismo, elevar nuestro presupuesto á cincuenta millones de pesos. ¿Es esto posible? ¿No parece un absurdo solo estampar en el papel esa suma?...

Hay mas: aunque nuestro erario permitiese esa exacción, ¿lo permite nuestra población? ¿No se ha fijado la atención en que de los siete millones de habitantes hay cuatro de raza indígena con los que no puede contarse para la guerra?

¿No se sabe que de los tres restantes no quedan ni quinientos mil de campaña? ¿Y qué sería en nuestro país con la falta de brazos, con la dificultad de comunicaciones, con la extensión de territorio, qué será de una contribución de sangre que importe un veinte por ciento anual por lo menos? La Francia da un soldado por cada noventa y dos individuos, la Inglaterra uno por cada doscientos, y se considera como gravosa, como tiránica, como insufrible la contribución, ¿qué sería entre nosotros? ¿Qué de la industria? ¿Qué de la agricultura, cuyos campos hoy arruinan á los dueños por falta de brazos?

¡Qué serie de absurdos! Pretendemos ser fuertes y nos debilitamos, queremos el bienestar, y nos empobrecemos. Conocemos que es necesario ilustrarnos, porque la gran masa de lo que debe ser el pueblo, está en la barbarie, y creamos receptáculos de embrutecimiento y colecciones de máquinas de destrucción; ansiámos por la paz y costeamos semilleros de revoltosos; libertad y opresores; razón y fuerza; ciega democracia y cuarteles.

Creo imposible con la existencia del actual presupuesto militar, el arreglo de hacienda, la

creo incompatible con la paz y el bien de mi país, y por lo mismo me declaro inepto para llevar adelante un plan de hacienda que reconozca en sus pormenores la partida citada.

¿Y la paz? Que la conserven los Estados. Y si en uno de ellos se alza la rebelion? que concurren los demás á destruirla; ¿y si no es posible? Entonces que sucumba el órden, siquiera no se obligará con anticipacion á los pueblos á costear la soga que les han de poner al cuello...,

Confieso que puede parecer exagerado mi modo de pensar; yo de él no me arrepiento, y á V. E. toca tenerlo en cuenta para servirse ó no de mis opiniones.

Como este es un escrito serio, por eso no hablo especialmente de nuestra marina.

Suplico á V. E. y á mis respetables compañeros fijen su atencion en que lo que tengo expuesto sobre el ejército no es en manera alguna aplicable al sostenimiento de competentes fuerzas de policía rural y urbana, dependientes de los Estados y otras consagradas á servicios generales, sostenidas por el Supremo Gobierno.

Previa la resolucion de las dos cuestiones, la de ejército y la de clero que he procurado plantear con cuanta claridad me ha sido posible, despues de los gastos de administracion que dejo para despues, deseoso de no embarzarme con sus detalles, es preferentísima la cuestión de crédito público.

El honor exige que inmediatamente despues de los gastos de administracion muy económicamente apreciados, ninguna otra partida sea considerada preferente en el presupuesto á la cuestión de crédito.

Antes que la procuracion de mejoras, antes que proyectos de lujo y de placer, es pagar; y qué mejora mas importante que la rehabilitacion del país por medio del exacto cumplimiento de sus compromisos, y qué modo mejor de hacernos respetables que presentarnos cumpliendo nuestros deberes?...

Para llenar este objeto sagrado, es necesario restituirmos con la mayor decision á las bases de la ley de 30 de Junio de 1850, es decir, un solo fondo, un rédito único para toda la deuda sin ninguna clase de distincion. Este principio es por su naturaleza tan estricto, que por disimulada que sea la evasiva, por sutil que se considere el subterfugio, por leve que se crea el ataque á la inflexibilidad del pensamiento matriz, todo lo destruirá.

El gobierno calumniado villanamente del Sr. D. Juan Alvarez, puso de manifiesto que se podría llevar adelante el plan anterior, como lo han hecho todas las naciones, Inglaterra, la primera en sus crisis financieras; el Sr. Commonfort falseó tambien aquel principio, aumentando nuestro descrédito, embrollando la cuestión española y restituyendo privilegios á cual mas funesto en materia de crédito.

La simple admision de bonos en las aduanas marítimas, sagaz juego de manos del ágio, ha producido males sin cuento. En el arancel hay derechos efectivos que hacen ficticios los precios de los bonos en el mercado; en el comercio se ha desequilibrado la concurrencia porque no es lo mismo pagar los derechos aduanales en moneda contante, que pagar una parte en dinero y otra en bonos.

Para los tenedores de las clases menesterosas ha sido la consignacion á comerciantes ávi-

dos, y para los opulentos agiotistas ha sido un medio de imponer la ley al comercio y á los infelices.

Sin probidad no hay crédito, sin inteligencia no hay crédito, ¿y qué de mas inmoral ni de mas torpe que medidas semejantes?

Si no hubiera agotado esta materia la ilustre pluma del Sr. D. Joaquín Navarro en un escrito que todos conocen, y si no estuviera tan arraigada en las convicciones de V. E. la idea que es imposible el crédito con la dispersion de fondos existentes y con la variedad de réditos, insistiría; pero me lisonjeo de que en este punto es uniforme la opinion del gabinete.

Los réditos de las deudas interior y exterior, no deben pasar de tres millones de pesos, porque aunque el Sr. Payno hace figurar la interior en cuarenta millones de pesos, tengo datos para asegurar que será menor despues de una liquidacion prolija.

En cuanto á la deuda flotante, debe entrar al fondo comun en sus categorías respectivas, y mejor es hacer sacrificios por costosos que sean, para pagar las que fuere necesario por completo que privilegiar una sola, aunque á primera vista se aleguen razones de indeclinable conveniencia.

Por lo que respecta á lo que entre nosotros se llaman convenciones diplomáticas, ó sean confesiones de nuestra debilidad y triunfo muchas veces, de las exigencias de los ministros extranjeros convertidos en agentes de los comerciantes, deben sujetarse sin vacilacion á las bases y al sistema de remates de la convencion francesa, la mejor arreglada entre todas ellas.

Paso ahora á examinar el presupuesto, y diré en general mis ideas, ó sean observaciones á muchas de sus partidas, trabajo engorroso, árido, pero indispensable, si queremos proceder con religiosidad debida en el trabajo en que nos ocupamos; me ocuparé de las economías posibles, entendiendo por economías el gasto de lo necesario. Mas es despilfarro, menos miseria.

PARTIDA 1^a

Presidencia de la República

Es excesiva la dotacion del secretario y es numeroso el personal de escribientes y mozos. El sueldo del presidente si se justifica, no obstante su elevada suma, es para que con él funja como es debido en la nación, no para que se enriquezca personalmente. El secretario y la secretaría no han sido sino la autorizacion de la injerencia estraoficial del presidente en toda clase de negocios; poniéndose en contradiccion ó revolucionando contra sus ministros; es mas sencillo y mas decente tener solo ministros de entera confianza, y no ese doble impulso á la administracion, que es extraordinariamente nocivo. La prudencia exige no poner ejemplos de mi aserto.

PARTIDA 2^a

Ministerio de relaciones

En este ministerio se debe refundir al momento el ministerio de gobernacion, tanto porque en vigor la constitucion de 1857 se nulifican muchos de sus objetos, cuanto porque en otras épocas sin grandes esfuerzos se han des-

empeñado en el ministerio de relaciones los trabajos que innecesariamente pasó Santa-Anna al de gobernacion, para proteger empleos y contentar con una cartera á un favorito.

PARTIDA 4^a

Ministerio de justicia

Como está, disminuyendo el personal.

PARTIDA 5^a

La abolicion del ministerio de fomento es indispensable, no solo porque existente ese ministerio serán quiméricos todos los proyectos de arreglo de crédito, no porque es un contrasentido en el orden federativo esa gran máquina de centralizacion, sino porque como dice muy bien el Sr. Ocampo: un ministerio de fomento equivale á uno de *felicidad pública*, y esa se produce por el conjunto de buenas leyes, no porque haya muchos empleados y una oficina dotada con liberalidad. El ministerio de fomento es el desorden de las aduanas marítimas, la absorcion del Distrito.

PARTIDA 6^a

Ministerio de hacienda

Debe arreglarse en los términos en que se explica al tratarse de la tesorería general.

PARTIDA 7^a

Ministerio de guerra

Para fuerzas de policía 4.000,000.

CUERPO DIPLOMATICO

PARTIDA 8^a

Debe reducirse á un ministro en Europa y otro en los Estados Unidos.

Un agente en Lóndres y cónsules.

PARTIDA 9^a

ARCHIVO

Debe reducirse á una mitad el presupuesto.

ACADEMIA DE SAN CARLOS

Debe disminuirse en 15 mil pesos lo menos este presupuesto, é ingresar su administracion á una sección de la tesorería general, porque éste con el mayor disimulo es un fondo especial tan pernicioso como los otros.

PARTIDAS 12 Y 13

Consejo de gobierno y secretaría de la Cámara de diputados

Deben tenerse presentes los gastos del cuerpo legislativo.

PARTIDA 14

Gefaturas políticas

Debe tenerse presente la disminucion de territorios por la constitucion y el pensamiento muy económico de ajustes de la federacion.

PARTIDA 15

Administracion de justicia

Debe presentar un nuevo presupuesto el señor ministro del ramo, segun la Constitucion.

PARTIDA 20

Escuela de minas

Debe refundirse en esta escuela el colegio de agricultura, abrirse la carrera de ingenieros civiles, y destruir de raíz, administracion, empleados y todo lo correspondiente al fondo de Minería, cuyo crédito debe pasar al comun de acreedores de la nacion.

PARTIDA 23

Escuela de comercio

Abolida.

Escuela de agricultura, etc.

Vease escuela de minas; si subsiste debe reducirse á verdadera escuela de agricultura y veterinaria.

PARTIDA 25

Mejoras materiales

Suprimida: los gastos de telégrafos, agua de Veracruz y desagüe, se considerarán en el ministerio de hacienda.

PARTIDA 26

Agentes del ministerio de fomento

Suprimidos.

PARTIDA 27

Contaduría mayor

Refundida en la tesorería general, y en su lugar una oficina de glosa, tribunales de cuentas con dos grandes secciones, una relacionada con la Cámara y otra con la tesorería general.

PARTIDA 28

Tesorería general

La division en nuestro desorden hacendario de las oficinas directivas ó de correspondencia, las de contabilidad y las de glosa, division hecha sin mas objeto que la de crear oficinas para hacerse de criaturas el poder público, ha producido gravísimos males; pero entre otros deben enumerarse como muy notables, que el pensamiento directivo se desvirtúa, cuando no se desmoraliza ó pervierte al independerse de la ejecución, y ese mal se palpó en la época de la existencia de las multiplicadas direcciones que abolió la pasajera administración del Sr. general Alvarez. En aquella época, repito, se vió, que si convenian á las direcciones las órdenes dadas por el ministerio, se trasmítían simplemente con un "Insértolo á V. S." de estampilla que solo multiplicaban los trámites; cuando por el contrario, eran las disposiciones dadas en desacuerdo con las oficinas del director, entonces con pretesto de artículos reglamentarios, ó de aclaraciones, ya pidiendo informes, ya suscitando dudas, se oponían barreras invencibles al ministerio que realmente era el responsable y estaba tutoreado por esos cuerpos intermedios.

En la administración, todo debe ser activo,

desembarazado, rápido; tener la obligacion de andar y crearse rémoras es un contraprincipio; el mando administrativo, como la responsabilidad tienen que ser necesariamente unitarios; la dislocacion administrativa es la anarquia, y una administracion anárquica es débil y desastrosa para una nacion.

Propiamente hablando, el ministerio de hacienda es la tesorería general; y así lo han comprendido las naciones mas adelantadas en materias de administracion.

Y en efecto, ¿qué quiere decir el que hoy se llama ministerio de hacienda, una sección de crédito, otra de presupuestos, otra de aduanas marítimas?

¿De dónde debe nacer la correspondencia del ministerio, si no de las observaciones que den los datos? ¿y cómo la razon, ó sea el alma de esta cuenta, existe en una oficina, la cuenta misma en otra y en otra el exámen ó glosa de esta cuenta?

Los hechos lo demuestran: entre órdenes y circulares del ministerio de hacienda, órdenes y circulares de la tesorería general, reparos de la contaduría mayor etc., todo se ha convertido en embrollo.

Hay mas, la contaduría mayor, es decir, la verificacion de la responsabilidad, el resorte mas enérgico de la moralidad administrativa, la glosa, es independiente del ministerio, depende para su obediencia de la Cámara de diputados, como se ve, cuerpo colectivo en combate con su permanencia, variable en sus individuos, y apenas por medio de una sección conocedor de lo relativo á presupuestos.

La esperiencia dice mas de lo que yo pudiera añadir: esa costosa oficina no ha formado en treinta años (desde 1828) su presupuesto completo, y los millones de pesos de responsabilidades yacen hundidos para siempre entre el polvo, que ha echado sobre las cuentas sin glosas, el tiempo, el abandono, la ineptitud.

La reforma en este punto debe ser muy radical: si es que ha de existir oficina separada con el nombre de ministerio de hacienda, ha de ser, propiamente hablando, una secretaría de donde partan las órdenes que en lo directivo dicte el ministerio.

Pero toda percepcion ó egreso del tesoro debe depender de la tesorería general, y allí centralizarse estrictamente, sea el que fuere su título, lo mismo respecto de deuda que de aduanas, lo mismo tratándose de contribuciones que de gastos. Así despues de algun tiempo, tres años á lo mas, se tendrán debajo de los ojos las cuentas efectivas, no químéricas de aquello con que cuenta la nacion, y aquello que tiene obligacion de gastar. ¿No es triste que siempre se presentan como conjeturales los cálculos, como indecisos los datos, y muchas veces como contradictorios? ¿Quién puede formar un verdadero plan sin bases en que apoyarse?

Haciéndose mensualmente por lo menos la glosa de las oficinas, y procediéndose á exigir la responsabilidad al que la contraiga, se morigerará brevemente la administracion, y una vez moralizada, los rendimientos del tesoro serán mayores, y los títulos al cobro de contribuciones justificados.

El monto de nuestras contribuciones no debiera importar ni doce reales por habitante,

lo que es menos que en ningun otro país, y la contribucion es gravosísima porque el sistema de impuestos es inmenso, la derrama no es proporcional y progresiva, no considera la renta, sino que hiere el capital y está pésimamente administrado.

El ministro obra sin antecedentes en todos los negocios; la tesorería arregla éstos á su manera despues de recibidas las órdenes, y el gran aparato de empleados viene á nulificarse ante el escritorio, ó la simple cartera de un agiotista.

¿Y cómo puede ser de otra manera? En una aduana marítima han intervenido á la vez dando órdenes: el ministro, el jefe de la sección respectiva del ministerio, la tesorería general, la junta de crédito público, la dirección de industria, el representante de la deuda inglesa, el ministerio de fomento.

¿Qué quiere decir esta confusión?

En cuanto á esas tesorerías privativas, como la de papel sellado, las de peajes, la del fondo de minería, no una sino muchas veces ha acontecido, que mientras por una cantidad insignificante se han hecho contratos ruinosos, ha habido dinero sobrante por ejemplo en la lotería, destinado á comprar un original de pintura.

Ciertamente es noble, es bello el cultivo de las artes, yo las amo especialmente; ¿pero es primero tener cuadros que comer y que pagar?

Pero prescindiendo de otras razones reconocidas ya como axiomas en el derecho administrativo y en la ciencia de hacienda, ruego á V. E. y á los ilustrados compañeros que me

escuchan, apelen solamente á sus recuerdos para decidir sobre la interesantísima reforma que propongo.

A esos recuerdos estará sin duda muy presente que siendo *nada mas que empleado* el tesorero, su sistema natural ha sido ver, no solo con indiferencia la existencia del gobierno, sino modificar y contrariar sus órdenes, de modo que sean su recomendacion para el gobierno que derribe al existente.

Así, cuando á los tesoreros ha convenido no ha habido dinero para socorrer una partida de tropa encargada de una comision importante ó para el pago de un extraordinario, y han abundado los recursos y se han allanado los obstáculos para facilitar la marcha de un ministro diplomático, ó se le han depositado sus dineros en una casa de comercio para cuando quiera moverse, mientras no se ha podido dar para que se sepulte el cadáver de una viuda.

No ha oído V. E., esclamar constantemente ¿qué importa que el presidente y el ministro manden si el tesorero no está de acuerdo? Y así es en efecto, cuando un tesorero resiste las órdenes, son promesas engañosas, papeles sin valor, objetos del desprecio universal.

El interés privado, mas sagaz siempre que la sobrevigilancia administrativa, explota las tesorerías con suma perspicacia.

Ya pasa inapercibido el pago de un general, de un jubilado, de un conspirador que se queja en público como víctima.

Ya se contenta el agiotista astuto con una orden *para cuando las circunstancias lo per-*

mitan contra la tesorería del papel sellado, ó la de peajes, ó la del fondo dotal de minería, y el tesorero amigo convierte en preferentísimo pago la que el ministro cree solo esperanza remota del acreedor.

¿No recuerda V. E. el papel del ministro y del presidente mismo en eso que se llaman las distribuciones, que no son otra cosa que la manifestación patente de la ignorancia del ministro y de su insuficiencia en el puesto que desempeña?

La irresponsabilidad del tesorero, su indiferencia política, son cosas de mucha más gravedad que lo que á primera vista parecen: V. E. lo ve hoy, todas esas oficinas fueron conspiradoras, todas ellas, ó por espíritu de conservación de sus empleos, ó porque á fuerza de repetirse, *que son de quien los paga*, se han formado una falsa conciencia, lo cierto es que fueron contadísimos los empleados fieles á su deber.

¿Y qué dirémos de la suposición de datos, *corriendo las partidas*, y qué de las otras mil chicanas para evadir las disposiciones legales y que perpetúan el desnivel y la injusticia en la administración?

Esas inteligencias de los tesoreros con determinados favoritos, han autorizado á despecho de todos los ministros, la verdadera dictadura en hacienda de personas que se pudieran señalar con el dedo, y que han hundido al país en mil conflictos.

¿Se recuerda la historia de la convención española dirigida por el ministerio de relaciones? ¿Se recuerda que hasta que la tesorería general no habló marcharon como en tinieblas

los ministros, amontonándose absurdo sobre absurdo? ¿Qué responsabilidad tuvieron los empleados que hicieron el reconocimiento y la liquidación de esas deudas?

Insisto, pues, en que la tesorería general sea realmente la buena organización del ministerio, sin mas que una sección de secretaría al lado del propio ministro.

En la discusión, si la hubiere sobre este punto, muy repugnante por cierto para empleados de cierta categoría, espenderé razones que la delicadeza y las consideraciones que debo á mi país no me permiten esplanar.

El costo del presupuesto de la tesorería, será, segun mi sistema, de ciento veinte mil pesos.

PARTIDA 29

Comisaría central, etc.

Suprimida.

PARTIDA 30

Gefaturas de hacienda

Estas oficinas hacían en hacienda lo que en lo político las comandancias generales—por lo mismo, suprimidas.

PARTIDA 31

Pagaduría de policía, 5,000 pesos

PARTIDA 32

Liquidacion de la deuda

Refundida en el ministerio de hacienda.

PARTIDA 33

Visitadores de aduanas marítimas

Lo mismo.

PARTIDAS 34 Y 35

Clases pasivas.—Pagadurías

Esta partida requiere esplicacion particular.

La presencia de la cifra de clases pasivas en el presupuesto, ha sido no solo un gravámen costosísimo para el erario, sino que ha importado ademas el desarreglo constante del crédito, un gérmen de inmoralidad y de injusticias escandalosas para la administracion, y un semillero de inquietud contra la paz pública.

La sed de empleos y la sucesion de gobierños infirmes y elevados por impulsos revolucionarios, han hecho necesaria la contenta de los comprometidos en las revueltas, siendo lo mas frecuente jubilar á la víctima para colocar al vencedor, quedando doblemente gravado el tesoro.

No se limita el mal á tan escandalosa corruptela, sino que es como el primer eslabon de una cadena de abusos interminables.

Ha solido acontecer que venga por otro cambio cualquiera, un ministro desafecto á los dos empleados que acabo de citar con los nombres de vencedor y víctima, y entonces nombra otro favorito, quedando tres empleados dotados de la misma manera para el servicio de un solo empleo.

Así se llegaron á pagar, y creo se pagan tres oficiales mayores de hacienda, tres ministros, tesoreros, etc., con desfalco costosísimo para el erario.

Cualquiera diría que el mercado es el límite del abuso; pues hay mas. Estos empleados, generalmente influyentes, ó porque sirven á los tesoreros de amago en el presente, ó de *para-caida*, como propiamente se les llama para el futuro, están pagados con preferencia completa, ó bien consiguen que un comerciante les apadrine y se admitan sus sueldos corrientes en cuenta de derechos, ó bien hallan el abrigo de una aduana marítima y pasan para el público incluidos entre los gastos de administracion sus sueldos, á pesar de las muy estrictas órdenes de suspension de pagos, ó bien llenos de aparente humildad y resignados, se conforman con su empleo de menor denominacion, pero con el sueldo del último empleo.

Como en este caso el *presupuesto* de la oficina no permite se paguen cuatro mil pesos á un empleo que solo tiene asignados mil en la planta, les queda el recurso de las *escedencias*, palabra con que se cobra el exceso con una confusión, un barullo y una irregularidad, incompatibles abiertamente con el orden.

Respecto á los pensionistas, los desórdenes son mayores: tales señoras distinguidas cobran con la guarnicion, y aparecen entre las listas de inválidos y retirados señoras buenas y sanas, ó bien un decrépito en un escuadron de caballería, etc.

La multitud parece y es víctima de la inmoralidad que trae consigo el favoritismo, convirtiéndose para éstos en último resultado, la

munificencia nacional, en una vergonzosa disyuntiva entre el deshonor y la miseria.

¿Insistiré en describir las limosnas con el nombre de prorateos?

Pintaré los salones expléndidos del palacio sirviendo de lugar de esposicion á lo que tiene de mas doloroso la desgracia, de mas abyecto el vicio?

¿Descenderé hasta descubrir los manejos de los empleados, apoderados de los corredores, de los agentes, y hasta la cínica valucion de los años y de la perfeccion fisica de la viuda y de la huérfana?

No, ciertamente. Si ha de continuar esta carga del tesoro, indispensables me parecen las pagadurías, por las ventajas enunciadas y otras que seria dilatado referir.

Mas ante todo, fíjese la atención, en que destruida la propiedad de empleos, determinacion sábia y arreglada á los mas sanos principios, la mayor parte de las sumas que componen la segunda partida, la 35, no son justificadas.

Por ejemplo, la de cesantes, ¿á qué mantener empleados de oficinas que ya no existen?

Respecto á los jubilados, se reducirán en mucho, sujetándose las jubilaciones á los términos de la ley; lo mismo puede decirse con relacion á los pensionistas, retirados y depósito.

A la cuestión de montepío se le ha querido dar otro carácter, el de depósito; y bajo este sentido es inviolable; pero suponiéndose el

depósito correspondiente á la quita del tanto por ciento que se le hacia al sueldo del empleo, resulta que cuando el depósito de un individuo ha importado cien, ha cobrado su viuda quinientos, y entonces resulta una colocacion de dinero á premio imposible de satisfacerse por un erario bien arreglado.

Debe tenerse presente que en estas concesiones ha habido mil abusos, tanto que existen casos de personas declaradas viudas de altos funcionarios, que solo han existido en la mente del que hizo la gracia.

En un juicio debe procederse muy rigorosamente á la revision de todos esos títulos de cobro, para sujetarlos á la ley, y en seguida procederse de una de tres maneras.

Primera. Capitalizando esas pensiones con bienes del clero ó tierras en el centro de la República, que las hay de ayuntamiento y cofradías, teniéndose presente para la capitalización la restitucion del depósito ó el cálculo sobre un tres por ciento de lo que importe el capital de la pension.

Segunda: Liquidada esta sección del presupuesto bajo las bases anteriores, asignar un millón de pesos anual para rematar al mejor postor los bonos emitidos y verificar así la amortizacion.

Tercera: Hacer el reparto al estricto tanto por ciento en la pagaduría, sin distincion de ninguna clase.

La evasiva de esta cuestión de asignar una mitad del pago, como lo hace el Sr. Payno, es dejar en pié los males que se lamentan y contentar con un engaño á los infelices.

PARTIDA 36

Gastos secretos

En esta partida deben hacerse deducciones importantísimas, desde su primer renglon.

Los gastos secretos cuando no han sido tapadera de crímenes, han sido fuente de robo: todo gasto siendo para el bien debe sufrir el examen, si es para el mal, no debe hacerse: esa partida muy buena donde hay *razones de estado*, y necesidades de *cubrir el expediente* es justificable, en la República pacificada no.

En cuanto á los gastos extraordinarios opino por su reducción en una mitad y no por su abolición, porque es imposible preverse una infinidad de accidentes en la administración, y vale mas que consten partidas vagas, pero con una denominación fija, que autorizar por la necesidad cargos fingidos, subterfugios, y mentiras que vicien la administración, y destruyen la respetabilidad del poder y la esencia de la contabilidad, la verdad.

Deben borrarse las impresiones del gobierno y con la mitad de lo consignado entretenerte una imprenta de uno ó dos pliegos de letra, anexa á la oficina del papel sellado y bajo su dirección, donde se hagan las impresiones del gobierno.

Las impresiones y el fomento de periódicos han sido una de las causas de la prostitución de la imprenta, del estravío de la opinión.

Muchas veces sobre las cuestiones mas vitales, donde cree el público leer una discordancia de opiniones, no existe sino la rivalidad de dos impresores, el celo innoble de la cuestión de tomínes.

Como ni la afición á la lectura no está bastante generalizada, y como la indiferencia política es una de las calamidades sociales, pocas veces un periódico puede sostenerse independiente, y o bien es órgano de una facción revolucionaria, ó bien costea el ministerio sus aplausos, ó bien es motivo de que se hagan la guerra unos á otros los miembros del gabinete, segun que de sus gastos secretos ó de fomento de periódicos, establecen sus relaciones con los impresores, que se han convertido en entidades intrusas, bastardas, estableciendo muchas veces asquerosas especulaciones, con lo que llaman la opinión del pueblo y de la inmensa mayoría de la nación.

Si los actos del poder son buenos, se elevan por sí; si malos, no deben apoyarse. El ministerio no debe ser Cicerón de la opinión, sino observarla para complacerla, y dejar los puestos si contrarián esa opinión soberana.

En una palabra, reduciéndose á trescientos mil pesos esta partida, se llenan, en mi concepto, los objetos atendibles de ella.

PARTIDA 37

Crédito público

Respecto de la deuda pública, se divide en dos partes naturalmente: las convenciones diplomáticas, que se deben sujetar á las bases de la convención francesa, y señalarse un tanto para su amortización, y el puesto por el Sr. Payno me parece equitativo y el recto.

Es decir, la de Londres y la de México, sea consolidada ó flotante.

Ya tengo espuesto que debe en este particular, observarse igualdad estricta, es decir,

un fondo, un rédito, sin permitirse ni la mas leve distincion, porque es iníqua, ni en cuanto al rédito, ni en cuanto al modo y términos de pago.

Es peligrosísimo, en mi modo de entender, la admision de un representante oficial ó semi-oficial de esa deuda, en los términos que la han desempeñado los Sres. Falconet y Witehad, es decir, dirigiéndose de un modo particular á los ministerios. Ciertamente, los acreedores son libres para nombrar como les parezca, á quién ó quiénes diligencien el pago de sus deudas en México; es verdad tambien que el gobierno tiene el deber estricto de pagar con puntualidad sus compromisos; y tan es imperioso este deber, que en mi juicio, considerar otro gasto cualquiera en el presupuesto despues de los gastos de administracion, ántes de la deuda, es faltar la nacion á las leyes que su honor y su propia dignidad, tienen impuestas á las naciones.

Pero entre ese principio supremo de moralidad y la consideracion privilegiada de una deuda que está en iguales condiciones á la deuda nacional, cabe el principio justísimo de la reparticion equitativa de fondos, y de aquí la tendencia á hacer posible por medio de la reduccion de gastos, cubrir el presupuesto, pues de lo contrario, es imposible la existencia del crédito.

En este particular no puede cejarse un punto. ¿No es triste, no es humillante para la nacion que se tenga como un gravémen y como un título de desprecio el nombre de mexicano? No es ruinosísimo para el país que los contratos mas ruinosos estén cubiertos con los derechos de estranjería, y que en las transacciones financieras se busque como indis-

pensable garantía, el privilegio de la representacion extranjera?

Todo el mundo conoce quiénes son los agiotistas que hacen esos negocios; pero en las constancias oficiales será un español, un inglés, un americano, quienes aparezcan como dueños del negocio, y por ellos se hacen reclamaciones y se confecciona una convencion, y despues de gravámenes inmensos, se llena de vergüenza el nombre del país.

Este modo de manejar los negocios encubre necesariamente el dinero, por el participio al corredor y á la casa extranjera que da su nombre para que se llame deuda inglesa, ó francesa ó americana, y produce otros fenómenos dignos de estudio.

El alto valor que adquiere el dinero por las escaseces del gobierno, hace naturalmente que los capitalistas, que son pocos y avaros en su mayor parte, vean como la suprema de las especulaciones la de los préstamos, destruyendo aquel elemento primordial de la riqueza de un pueblo, de la industria, de la agricultura, etc., divorciándolo, en una palabra, del trabajo.

Pagadas desigualmente las deudas, se cria una aristocracia de acreedores que á la vez que están facultados para estorsionar á los acreedores, imponen la ley al gobierno y son verdaderamente los árbitros de los destinos del país.

En cuanto á la moralidad pública, ya se sabe que negocio en que se tienen utilidades cuantiosas, algunas veces de ciento por ciento, permite la corrupcion del empleado, el cochecho del magistrado, el participio del agente y hasta la habilitacion al cabecilla de motín.

¿Será necesario profundizar esta materia? Será necesario esplicar por medio de esta clave miles de fortunas improvisadas, miles de trastornos ocurridos en el país?

No, ciertamente: la memoria pública conserva recuerdos demasiado vivos, y ha visto que la verdadera historia de nuestras desgracias está consignada en los libros de caja de los opulentos negociantes.

Me conformo con las anteriores indicaciones, porque sería necesario un volúmen para el simple desarrollo de pensamientos tan solo indicados muy someramente.

Es necesario, no solo consolidar la deuda y asignarle un rédito igual, sino reunir los títulos que pueden considerarse como componentes de esa deuda, ya sobre bienes, ya sobre tierras, pues la falta de claridad en este punto puede comprometer la integridad del territorio y la nacionalidad del país.

Por lo demás, una vez liquidada y reconocida como legítima una deuda, es forzoso seguirla reconociendo por regla general.

Vale en este punto mas pagar lo que se debe y lo que no se debe, como decia el baron Louis, restaurador del crédito francés, que herir derechos adquiridos y retrogradar en indagaciones que pondrian en peligro las fortunas y nos intrincarian en cuestiones de legalidad interminables; el sacrificio es costoso, pero vale hacer el nombre de México y contar algun dia con el elemento poderoso del crédito.

Para terminar esta materia haré mérito de una circunstancia, del momento: la deuda que

pudiera dejar al gobierno la ilegal e inicua administracion de Zuloaga.

Creo que en esto hay una regla sencilla, aunque se procurara por la fuerza su evasiva. Siempre que la deuda provenga de exaccion forzosa, se debe pasar por ella y reconocerse con los requisitos que se prescriban; siempre que tenga el préstamo hecho, carácter de voluntario, es decir, de negocio en que consultó el acreedor á su especulacion, no debe pasarse por un solo centavo, pues creo que quedan mil recursos en el derecho internacional privado de las naciones, para defender México victoriósamente sus intereses.

PARTIDA 38

Aduanas marítimas

La dotacion de aduanas marítimas importa tanto como la resolucion del problema de la organizacion de las aduanas y de su administracion económica. Bastante se ha indicado ya, tratando de otros puntos, sobre la organizacion viciosa que tienen actualmente.

Tratándose de su dotacion, se hace indispensable averiguar, primero: las labores que tienen que desempeñar estas oficinas y en qué terminos.

Si las operaciones aduanales han de seguir los trámites que hoy les prescribe el código privativo, entonces la dotacion de manos es escasa y la asignacion del presupuesto mezquina.

Si como creo indispensable, todas esas operaciones aduanales se simplifican, si se

adopta un sistema de reforma, entonces la partida del presupuesto es mas que suficiente.

En la aduana marítima y sus operaciones todas, el administrador debe ser responsable muy severa y directamente; y admitida su responsabilidad, debe poseer en su mano la suma de facultades y recursos para llenar los objetos de cuyo cumplimiento se le hace responsable.

Hoy entre el gobierno local, independiente y soberano del punto en que se encuentra la aduana, la autoridad militar terrestre y la marítima, sin contar con agentes, tenedores, comisionados y comerciantes acreditados cerca de la aduana, el administrador honrado es un maniquí que se acredita las mas veces de inepto y de ladrón sin merecer realmente ninguno de esos dictados.

Pensar muy seriamente en el arancel para que no haya poblaciones que vivan del contrabando y lo protejan, por el sentimiento de propia conservación, es la primera de las necesidades administrativas.

Deben marcarse en seguida la independencia de la aduana, y ninguna ingerencia bajo motivo alguno de la autoridad local.

La destrucción de las comandancias generales será un elemento de progreso y bienestar de las aduanas.

Las funciones del cuerpo de marina respecto á los buques pueden disponerse subordinadas á la administración de la aduana, y con respecto á las visitas de sanidad, toca á otro ministerio decidir hasta qué punto se condenan á desamparo tripulaciones que llegan á

climas mortíferos, que no tienen donde fondear un hospital ni recursos de ningún género por temor de que infesten un lugar que es foco de la infección misma.

Perdóñese me decir que la práctica de la cuarentena es bárbara, cuando faltan estas dos condiciones: primera, un hospital fuera de la población para socorro de los enfermos; segunda, un contagio de epidemia declarada como tal por la ciencia. Aun en este caso, es un problema entre los médicos el contagio y muchos los medios de prevenirse. Condenada como ridícula.

De todos modos la visita de la aduana debe ser la primera á los buques, según lo disponga la aduana con la aprobación del ministerio.

Una vez reconocido el principio de responsabilidad, mi opinión es que el administrador nombre los empleados y resguardos que le deban estar subordinados directamente, removiéndolos á su arbitrio y dotándolos como lo crea justo, sin otra regla que la conveniencia pública, según su parecer y la aprobación del ministerio.

Adoptado este pensamiento, arriesgado, lo confieso, pero radical en la materia, podría asignarse una cantidad para cada aduana, y sacados sus productos comunes de un quinquenio, por ejemplo, conceder un tanto por 100 al administrador sobre las creces que tenga la propia oficina, sin marcar planta ni número de empleados en el interior de la oficina.

Respecto á los resguardos, considerados y organizados como policías, pueden ser más numerosos y económicos sujetándose por su institución á fatigas como las que se requie-

ren y cerrándose esa puerta á la empleomanía, que ha sido y es fecundísima en abusos.

Pero los resguardos terrestres siempre serán insuficientes, porque el contrabando entre nosotros no solo está en razon de los derechos de arancel, no solo de la corrupcion de los empleados, sino que tambien está en razon directa de las facilidades de la introducción en nuestras abiertas costas y despoblada frontera.

El establecimiento de cruceros marítimos es indispensable: esta es la única marina posible, por ahora; y tengo entendido que bien organizados harian producir á las aduanas dos ó tres millones mas, en cálculo muy bajo, de los que rinden actualmente.

El sistema americano es, de lo que he leido, lo mas sencillo, lo mas rápido y lo mejor en esta materia, y tengo entendido que no hay inconveniente serio para plantearlo y mejorarlo.

Una voluntad decidida, como existe sin duda en todos nosotros, hará que se haga realizable ese sistema que se llena de objeciones por el espíritu de rutina y porque se atraviesan para juzgarlo intereses y pasiones indignas de considerarse.

Mucho se podrá objetar sobre la influencia de los administradores y su poder; pero toda objecion se puede prevenir marcando en el código respectivo la movilidad completa de los empleados, y sobre todo haciendo efectivo, sin remision, el castigo de sus faltas.

Si se adoptase el pensamiento de los cruceros, que podrian ser seis por lo menos, cuau-

tro en el Atlántico y dos en el Pacífico, yo estenderé mis ideas, para que se vea que pue-de llevarse de luego á luego á cabo el pensamiento sin grandes costos para el tesoro.

En cuanto á la seguridad en la frontera, es obra de la subvencion que se dedique á aque-los Estados, marcándoles la obligacion de vigilar el contrabando; pero en esta parte no tengo ideas bastantes, por lo que creo necesa-rio atender á los informes de los gobiernos respectivos.

PARTIDA 39

Aduana de México

La abolicion del sistema de alcabalas, constante en nuestro código fundamental, es una de las victorias obtenidas por los sanos prin-cipios sobre los errores del sistema español.

La abolicion de las alcabalas importa de desfalco en el tesoro un millon y doscientos mil pesos por lo menos, que es lo que se re-cauda en la aduana de México. Las contri-buciones directas por el pronto no podrán cu-brir ese deficiente, pero reglamentadas segun las bases que se dieron en la ley de Diciembre de 1855, expedida por el Sr. Alvarez y nulifi-cada por el Sr. Payno, podrian conseguirse quinientos ó seiscientos mil pesos de ingresos, que compensarian los productos de la alcaba-la, si se atiende á todos los costos que origi-na la vigilancia fiscal.

En algunos Estados, esencialmente despues de la presente lucha, equivaldrá la abolicion de las alcabalas á la destrucción de las rentas to-

das de que son base y que están enlazadas con ellas.

En el congreso constituyente de 1857, no obstante la justa exaltacion en contra del sistema de alcabalas, se tuvo que conceder un año á la planteacion del precepto constitucional.

Hoy los propios Estados que con mas ardor defienden la constitucion, se encuentran en la disyuntiva forzosa de desobedecer el precepto constitucional ó aniquilar sus medios de subsistencia, quitando ese sistema inicuo de impuestos.

Adviértase que la mayor parte de estos Estados son en donde la propiedad territorial, fuente la mas fecunda del impuesto directo, ha padecido estraordinariamente.

Michoacán, Oajaca, Guadalajara, Veracruz, Zacatecas, Durango, Chihuahua, están en este caso, y promover en ellos en estos momentos la substitucion, seria tan arriesgado como estéril.

Es un axioma en la ciencia de hacienda, que vale mas un impuesto por oneroso que sea, conocido y consentido del pueblo que otro con mayores ventajas, pero desconocido.

Es sabido mi odio profundo á las alcabalas; pero en estos momentos pesa mas mi amor á la conservacion de la sociedad que aquel sentimiento hijo de mis convicciones mas íntimas.

Dejar á los Estados en libertad para que unos continúen y otros no con las alcabalas, seria autorizar las guerras de Estado á Estado, la incomunicacion, el feudalismo, y entonces

esta sola medida frustraria en mucho las esperanzas concebidas por la revolucion y los sacrificios de los pueblos.

Este es punto gravísimo, y opino por que desde la instalacion del gobierno en México, corra el año concedido para la abolicion de las alcabalas.

Entretanto deben organizar los Estados su sistema de impuestos para hacer sin violencia la sustitucion.

Durante ese periodo deberian prescribirse reglas para reducir la alcabala al portazgo, es decir, simplificar la administracion, quitar al comercio la persecucion fiscal, declarar sin gravámen indirecto los artículos de subsistencia y abolir los trámites aduanales y los suelos, rutas, etc., que componen la odiosísima red aduanal.

Pero es forzoso que el pensamiento sea uniforme; celebraré que en este punto las ideas del gabinete sean contrarias á esta opinion mia que espongo, que no defenderé, y en que la reprobacion no me será en manera alguna sensible.

Otra de las cuestiones que tenemos que decidir es, si el Distrito no ha de tener existencia propia, si con el gobierno en él ha de ser una nacion diferente de los Estados, y si ese gran elemento centralizador y dominante, no convertirá en una ficcion el sistema federativo sacrificando al Distrito mismo.

Condicion indispensable del ser social me parece la permanencia del gobierno fuera del Distrito, y el Distrito con existencia propia. En este caso los impuestos de alcabalas y los mismos de contribuciones deben pertenecerle.

Espuestas las anteriores dudas, dejo como se halla en el presupuesto del Sr. Payno la cifra de esta partida.

PARTIDA 40

Correos

Al presentar á V. E. el proyecto del código de este servicio importantísimo de la nacion, trato de caracterizar sus exigencias de regularidad, celeridad, moralidad y baratura.

Espuse su clasificacion de servicio obligatorio para el gobierno, aunque muy someramente, porque es cosa que toda persona medianamente instruida conoce, y que insistir aquí en ello fuera pedantería, y, dije con ese motivo las erogaciones que hacen para el desempeño de esa obligacion las naciones mas cultas.

En dos solos puntos me fijaré en este escrito, porque son como dos principios capitales en que descansa el plan ya presentado.

BARATURA.—CELERIDAD

He repetido en diferentes escritos, que el fenómeno económico que mas resalta en el servicio de que me ocupo es que, generalmente hablando, cuesta mas la conducción de la correspondencia que lo que produce.

Lo mismo podria decirse de Inglaterra, por ejemplo, en que el producto de las cartas para el extranjero es inmenso, costando C i 1968,488 el mantenimiento de solo los correos marítimos!!!

Pero en ese y otros países la actividad interior es prodigiosa, tanto que la estadística postal arroja los datos siguientes:

España 1. 57. cartas por habitante, Francia 4., 80., y en Inglaterra 12., 88. En México no puede valuararse ni á una carta anual por cada dos habitantes.

En el interior de esas naciones el correo es productivo, y algunos creen ver en él el aprovechamiento futuro de cuantiosos rendimientos. Por otra parte, la conviccion de la importancia de este servicio hace que el erario lo proteja perfectamente, sin llamar la atención las exhibiciones en tesoros abundantes. Creo que mucho se adelantará entre nosotros con que se paguen las deudas que tiene el correo, y se le dejen sus fondos para conseguir los objetos que al principio indiqué.

La institucion del franqueo previo, que fué la verdadera reforma radical, dando como punto de partida al correo la percepcion de ingresos efectivos, ya es por sí misma un avance notable aun en la baratura; pero hay otro medio enlazado con el adelantamiento social, y ese consiste en la planteacion y estension de las sillas de postas. Los rendimientos que ellas procuran al Correo, refluyen naturalmente en beneficio público, y la baratura puede lograrse sin quebranto y de una manera independiente de contingencias.

Tratándose de servicio público, y de un servicio de la naturaleza del correo, es punto de vista muy mezquino considerarlo y valuarlo únicamente por la baratura. La solucion del problema económico consistiría entonces en el fomento de las vías de comunicacion productivas y el abandono completo de las no

productoras ó gravosas; pero semejante plan, muy de acuerdo por otra parte con el sistema rentístico, y con la estúpida vanidad de un jefe que quisiera encarecer su aptitud presentando rendimientos elevados, daria por resultado las comunicaciones de México á Guadalajara y las de Veracruz á la capital; no parece prudente exclarecer absurdo semejante. No: yo creo del deber administrativo, llevar la luz del pensamiento y presentar los recursos de las expansiones y las necesidades del espíritu por todas partes sin distincion, porque sin reciprocidad de ideas no hay sociedad política y mucho menos república democrática.

Llevadas las sillas de posta á su altura de vehículos de comunicación, de estension de medios para estrechar los vínculos sociales, la especulación que traen consigo es un aprovechamiento para el correo; pero no gira bajo un cálculo exclusivo de comercio, y ese es el punto social de contacto entre los beneficios del correo, que siempre refluyen para el público, y los beneficios de los viajeros que son inmensos.

Para el correo, una vez supuesto el costo que tiene una línea, por ejemplo, Oaxaca, que son ahora seiscientos pesos, el cálculo se reduce á establecer la línea de carrozales con los mismos ó poco mayores costos. Los viajeros, aunque fueran muy pocos, darian ya un producto cualquiera, que ó se aprovecha en la misma línea ó costea la plantación de otras nuevas, ó refluyendo en el fondo comun, permite la reducción de los portes, sin que padeza el servicio.

Bien conozco los peligros de que la administración pública sea negociante, entre otras, por la regla infalible de que el interés privado

es mas sagaz que el interés administrativo: por esta razón se encarece el sistema de contratos; pero entre nosotros presenta invencibles obstáculos.

El administrador responsable y el conductor quieren comunicar, por la naturaleza de las cosas, dos direcciones distintas á la misma empresa, una relacionada con el interés general, la otra la del interés privado, la del solo interés de los viajeros; esta bilocación produce en la práctica males inmensos. La sumisión de la empresa al correo, contiene el contraprinципio de que la responsabilidad no sea unitaria; ¿y cómo responder de depósito tan sagrado cuando no se interviene en su colocación, ni en su conducción, ni en nada?

La encomienda de empresas favorece el monopolio del modo mas despótico, y como son dos únicamente las carreras que presentan probabilidades de utilidad, en los otros puntos se perdería hasta la probabilidad de establecer carrozales, sufriendo el público la horrible tiranía que sufrió por la casa de diligencias, mientras se estableció la imperfección de postas.

El producto que pueden dar las sillas de posta de Veracruz á México, no solo puede hacer que salga gratuita al correo su conducción, sino procurarle utilidades. En cuanto á la seguridad, correría de cuenta del administrador responsable, y sobre celeridad podría reducirse á cuarenta horas un viaje, en que ahora se emplea cerca de doble tiempo.

No es incompatible la empresa particular y se ha visto ya planteada en el camino de tierradentro, siendo V. EE. inmediatos testigos de sus inmensas ventajas.

El correo puede así ser el verdadero fomento de las comunicaciones; bajo ese sistema, con utilidad pública y ventajas de los empresarios, se emprendieron las líneas de Tehuacan, los Llanos, Matamoros, Chalco y últimamente Durango y San Luis Potosí.

Los monopolistas atendieron solo á las líneas de tierradentro y Veracruz dejando todo lo demás abandonado, desentendiéndose del costoso servicio de extraordinarios y subordinando este ramo de la administracion á los especuladores mas nocivos.

Sobre todas estas consideraciones descuelga la consideracion política, cuando una empresa, como ahora ha sucedido, se filia en el partido enemigo del gobierno; entonces queda en su mano uno de los resortes mas poderosos de accion del gobierno, sin que este tenga arbitrio de deshacerse del elemento revolucionario á cuya discrecion se puso.

Adoptado ese sistema de comunicacion, aprovechando el espíritu de empresa donde nazca, creándolo donde no exista, con poco esfuerzo, en ocho días los viajeros de Veracruz podrán estar en San Blas, atrayéndose la concurrencia que ahora transita por Panamá y Acapulco con graves dificultades.

Morelia y Guadalajara tocando Colima, mientras se aprovecha el Lago de Chapala, Oajaca y Veracruz, con la conclusion del camino que emprendió V. E.

El Sur y Puebla por la línea de Matamoros, Zacatecas y Chihuahua, estendiendo la de Durango, el centro de la República y Monterrey, por el aprovechamiento de la línea de San Luis.

¿Se percibe la grandeza de este plan? ¿No es cierto que está realizado en parte por el gobierno liberal? ¿No es verdad que es un atentado contra el bien público prescindir de él?

Pero siempre el mal estado de los caminos será una rémora para la planteacion perfecta de un buen sistema de comunicaciones.

Mi plan en este particular es el siguiente:

Dedicar los buques existentes, que son tres, y elevar su número á seis con los propios rendimientos que tendría el correo, y ponerlos á su servicio, destruyendo nuestra costosa é inútil marina, porque ésta es la sola marina posible.

Esos buques vigilarian el contrabando; pero esplicaré mi plan respecto del correo.

La administracion general colocará sus cajas repartidoras ó administraciones principales en Matamoros, Tampico, Veracruz y Tabasco, sobre el Atlántico.

La administracion de Veracruz será la administracion central, y á ella afluirá la correspondencia dirigida á los puntos citados.

Los buques cruceros, que serán cuatro en el Atlántico y dos en el Pacífico, hacen sus cursos del modo siguiente. Tratemos del Atlántico.

Dos buques giran de Veracruz á Tabasco, haciendo paradas en Alvarado, Santecolapan ó Montepio, y del opuesto rumbo otros dos, deteniéndose en los puertos dichos de Matamoros, Tampico y Soto la Marina ó Tuxpam.

Dirigida la correspondencia á ambos litorales desde Yucatan hasta Matamoros, cruzándose en Veracruz, los derroteros deben cambiarse y buscar su correspondencia para las administraciones; así por ejemplo:

Saltillo, Monterey, Yucatan y sus agregadas, Matamoros, aprovechando algunos vehículos de los que cruzan el río Bravo, para comunicarse hasta Camargo, tocando en Linares, Piedras Negras y otros puntos de la frontera.

Huejutla y toda la Huasteca ocurrirá á Tampico.

La costa toda de Barlovento á Tuxpam.
Yucatan á Tabasco.

Tehuantepec, Minatitlán, á Montepio Goatzalcos.

La costa de Sotavento á Santecomapan y á Alvarado.

Los pasajeros y la carga que estos buques condujeran, sería abrir fuentes de civilización, de riqueza y de vivificación social.

Las comunicaciones que á las primeras lluvias no llegan en un mes de Tehuantepec, Monterey y aun de la Huasteca, á la capital, se tendría semanariamente.

Las poblaciones de las costas, cuya vida se interrumpe, durante cuatro meses tendrían acción; y el frijol, el algodón, el tabaco y todos los preciosos productos que hoy tiene estancada la carestía de fletes, produciendo la desolación y la miseria, encontrarían mercado concurrencia y todos los beneficios sociales.

Los buques del Pacífico deberían recorrer desde Acapulco hasta San José de la Baja-California, tocando en Guaymas, Mazatlán, San Blas, Manzanillo, que sería la gran caja repartidora, barra de Zácatula y Acapulco.

Es decir, el cambio de hombres, de ideas, de productos, y la confluencia civilizadora entre Sonora, Sinaloa, Oaxaca, Guadalajara, Michoacán y Guerrero.

Méjico ó el lugar de la residencia de los poderes supremos, podía comunicarse semanalmente con todos los Estados; y para mí, esta es la vida, la nacionalidad, la civilización y la humanidad.

Acaso me estravía el entusiasmo; pero lo creo tan fácil, tan practicable, que me atreviera á practicarlo por mí en seis meses, sin necesitar ningún auxilio extraordinario.

¡La colonización! las comunicaciones! Atendamos á estos objetos preferentemente señores; procurémosles con mano muy franca toda especie de facilidades, todas las libertades posibles, la religiosa, la mercantil, la industrial, y si lo logramos, si lo planteamos con resolución, siquiera habrémos puesto el hacha en la raíz de nuestros infortunios.

Por estas grandes consideraciones por que el camino fecunda la población, como el río la agricultura, desearía que la dirección de caminos se refundiese en el correo, y tengo poderosas razones para sostener mi pensamiento.

Ahora la renta de peajes produce ochenta por ciento en oficinas y empleados, y solo veinte se aprovechan en los caminos; pero

este es solo un pensamiento que aventuro, y que si se toma en consideracion, será sin mi concurrencia, por razones de delicadeza personal.

PARTIDA 41

Administracion de papel sellado

Tengo ya manifestado que en esta oficina debe refundirse la imprenta del gobierno, y aunque al pensamiento le hagan oposicion los intereses particulares y esencialmente los impresores, es tan realizable, que por decirlo así, está planteado ya.

Las máquinas de vapor de que se hace uso para mover los sellos se han adaptado ya por vía de ensayo á las impresiones, y solo falta para adaptarse el pensamiento al objeto que me propongo, establecer la separacion debida entre las funciones de sello y las de imprenta, lo que depende de una diferente distribucion de local.

Por lo demas, este recurso puede fecundizarse para el erario adhiriendo á él derechos como los de timbre, y organizándolo como aconseja Guigard, que es autor que especialmente ha tratado esta materia.

Muchada, al tratar del papel sellado, es de opinion que por su oficina se espanden en forma de cubiertas para cartas, los sellos del franqueo; pero estas indicaciones las refutaron victoriósamente en España, misma, y entre nosotros presentan inconvenientes invencibles.

De todas maneras esta renta puede y debe

cobrar cada día mayor importancia, y al proponer su reforma particular indicaré las mejores que deben introducise; con respecto á su cifra en el presupuesto, no creo que merece innovacion.

PARTIDA 42

Lotería de San Carlos

La parte administrativa de esta oficina debe refundirse en la tesorería general, y el empleado de categoría que el ministro designe presidir los sorteos.

La parte reglamentaria de esta sección vendrá con escrupulosidad toda contingencia en el depósito de los premios, y atenderá á las obligaciones que ahora tiene esa caja independiente, haciéndose ingresar los productos líquidos á la masa general de caudales, para la reparticion justa de ellos en los objetos de la administracion.

La objecion poderosa que se hace á esa reforma, es que no merece confianza el gobierno, que perdida ésta se destruye la renta.

Yo jamas pasaré por semejante inculpacion.

Creo que debe sacrificarse todo gobierno que estime en algo el honor, ántes que merecer semejante reproche: y por mí me parece mas digno separarme del puesto, que consentir una vez sola, sea para justificar el arriendo de las rentas, ó la tutoria del ágio, ó la intervencion ó vigilancia al ejecutivo por particulares.

Se necesita desconocer la vergüenza para

ver impasible que mas fé se tenga en cualquiera que en el supremo depositario de los intereses sociales. Una resignacion así, justifica la revuelta y yo no quiero gobierno cuyo aniquilamiento sea una necesidad.

PARTIDA 43

Naipes

Suprimida por la Constitucion.

PARTIDA 45

Peajes

Las operaciones de esta administracion debe refundirlas la tesorería general, ingresando al tesoro sus productos, entrando sus acreedores al fondo comun y no dejando rastro de la iníqua distincion con que los restableció la administracion del Sr. Payno.

PARTIDA 46 (I)

Recaudacion de contribuciones

La guerra implacable de los partidarios de las alcabalas, la ignorancia supina de algunos ministros, y el olvido de ciertos preceptos fundamentales en este ramo, ha nulificado ó por lo menos disminuido en mucho los rendimien-

tos de estas contribuciones, las mas puras, las mas en armonía con la ciencia económica, y las mas compatibles con nuestro sistema de gobierno.

El atraso de la estadística, fuente segura de la apreciacion de la riqueza, ha influido en mucho tambien sobre el anterior atraso.

Dupuynode ha agotado la cuestion científica sobre las contribuciones directas, y Sauremont de tal manera ha descendido á su reglamentacion, que me parece inútil insistir en este punto, cuando están formados ya sus trabajos desde la época del Sr. general Alvarez.

Decidida la cuestion de la existencia del Distrito, este ramo como la aduana de México, tendrán las modificaciones consiguientes.

En la suposicion de que el gobierno general lo maneje, su mecanismo debe ser muy sencillo.

Ocho recaudadores al tanto por ciento para los ocho cuarteles de la capital; dos empleados en la tesorería ó oficina central que lleve ocho cuentas corrientes y revise las cuentas particulares de los recaudadores que deben entrar en la caja comun, los presupuestos de sus cuarteles.

Este ramo está reglamentado totalmente, reconocida la posibilidad y conveniencia de reducirlo á tan sencilla expresión, no se llevó á cabo por mi salida del ministerio, pero la bondad de los recaudadores está comprobada, y el mismo Sr. Payno tuvo que adoptarla no obstante seguir un sistema de contemporización con todos los empleados y sus aspiraciones; la partida debe aumentarse á veinte mil

¹ Conforme con las ideas que aquí se vierten, se formó la ley de contribución predial que está vigente, (N. del A.)

pesos; pero la contribucion, siguiendo mi sistema, dará triple de lo que hoy rinde.

PARTIDA 47

Desde la partida 47 hasta la 67, se ocupa el presupuesto en los gastos de ejercito y guerra, incluyendo, aunque en cantidad de... 177,831 pesos, la guardia municipal del Distrito.

La conviccion profunda que me asiste de que no puede haber arreglo financiero, ni paz publica, ni sistema democratico, con la existencia del ejercito tal como hoy se encuentra, me hace proponer el remedio radical, aceptando sus consecuencias como menores males.

Bien conozco hasta donde puede comentar el espíritu de partido esta reforma; pero creo la mas leve contemporizacion como traidora á la causa de los pueblos.

Para prevenir el cargo injusto á todas luces, pero por razones politicas atendible, de que la nacion queda desarmada, como si las armas y la fuerza de la nacion, como si su erario, no existiese en la nacion misma, cuando la nacion conoce sus derechos y tiene en el bienestar de sus individuos los mas seguros recursos para sostener su independencia y dignidad; bien pudiera digo, prevenirse á los diferentes Estados, en atencion á su poblacion y recursos, que mantuvieran compagnias de policia ó guardia civil constantemente, haciendo las asignaciones de artilleria, caballeria, zapadores, etc., y dejar al gobierno general la formacion de los cuerpos científicos. Como los Estados deben quedar relevados del pago del contingente, que aun calculado en un veinte por ciento de

sus rentas, bien podria producir un milton de pesos, les queden recursos para mantener la misma ó mayor fuerza que la que hoy prescribe el presupuesto. Por otra parte, las economías sobre dotacion de oficiales de guardias de policia, lo innecesario de planas mayores, comandancias, detalles, etc., etc., se prestan al aumento de esa fuerza no peligrosa.

Un comandante en Espana disfruta poco mas de ochocientos pesos de sueldo, un capitan quinientos, y en esa proporcion sigue la escala, una reduccion semejante no solo tendría la ventaja de procurar grandes economías, sino que lo modesto del sueldo quitará el carácter de ejercicio lucrativo á la milicia, dándose otro giro á las inteligencias, á los brazos, y convirtiendo en elementos de trabajo los que son hoy elementos de destrucción.

Presupuestados los gastos de fuerza pública ó policia, y dando los Estados para el relevo del pago de contingentes, podria dedicarse un tanto á los Estados fronterizos, donde en la guerra á los indios, en la vida realmente fatigosa del que abraza la religion militar para el verdadero servicio de la patria, se abrirá una escuela práctica y se tendrán útiles cuadros para los días de conflicto.

Pero se dirá ¿cómo se debilita así al gobierno? ¿cómo se le quita toda respetabilidad? ¿cómo se le espone á que una patrulla le destruye?

Es necesario hacerse superior á estas especiosas declamaciones.

La frecuencia con que aun los gobiernos mas liberales han repetido celosos siempre de las libertades de los Estados, que el gobierno

no tiene accion, y la federacion es anárquica, que el poder es el *maniquí* de los gobernadores, ha persuadido aun á algunos federalistas que tales declamaciones son ciertas. La frecuencia con que se han solicitado facultades extraordinarias, ha sido tambien como la comprobacion de la escasez de medios de accion de parte del gobierno.

Por mí, lo que puedo decir es, que he visto que todos los gobiernos han querido con una pauta vireinal representar una federacion; he visto que la tendencia á invadir el régimen interior de los Estados ha sido constante en todos sin una sola excepcion, y que el afan de gobernar, de reglamentar, en una palabra, de tutorear á los pueblos, ha hecho á los gobernantes cargarse de cuidados indebidos, quejándose no de su tiránica oficiosidad, sino de la falta de medios para llenar sus deberes.

Como es muy natural, casi siempre los Estados han conocido esas tendencias fatales del poder y las han rechazado con la fuerza de inercia, encargándose el ejército de subyugar los porque ellos eran los que en el conflicto habian perdido los medios de contener la tiranía.

Yo comprendo por federacion, el pacto de union y de alianza que forman ciertas entidades sociales libres y soberanas para llenar determinados objetos constantes en el mismo pacto.

Los medios que se deben poner en manos del gobierno, deben estar en relacion con sus obligaciones, si no, no puede haber responsabilidad, y sin ella queda sin garantía la sociedad.

Claro es que si se entiende por conservacion de paz pública, que por todas partes vigile el gobierno federal por medio de sus agentes, necesita ejército para Yucatán, para las fronteras, para todo el interior de la República; y quien dijo ejército, dijo marina y material de guerra, vestuario, etc., etc.

Concebida así la existencia del ejército, la obligacion de sostenerlo es consiguiente, y esto no puede hacerlo sin el manejo de las rentas todas, es decir, la apreciacion de la riqueza para su imposicion y de su distribucion para hacerla proporcional.

Estas ideas han hecho que en todo plan de hacienda, realmente se centralice el poder por medio de las rentas, y esta fue la manera segura con que el Sr. Alaman nulificó la federacion, repitiendo su conocida máxima: "dejemos á los Estados sus soberanías y sus farsas, y quiéntemos los dineros."

Se vió tambien al Sr. Piña y Cuevas por medio de una clasificacion de rentas, destruyendo la federacion y los Estados, resistiendo, sugiriéndole economías y defendiendo sus libertades.

Se vió al Sr. Payno descender hasta los inquilinatos, y apoderarse del 3 por ciento de platas que debia arruinar á Guanajuato, falsoando con todos estos recursos, el sistema político, y en las diversas administraciones de Santa Anna se ha ido hasta el ridículo con la contribucion de puertas y ventanas, y el impuesto á los perros, que fué el resultado de los planes financieros de la flor y la nata de los hacendistas del partido conservador.

La ingerencia del Gobierno Supremo en

las rentas locales, la presencia de las fuerzas del ejecutivo estacionariamente dentro de los Estados, el entrometimiento en su vida interior bajo los pretestos de hacer sus mejoras, dirigir su instrucción, enseñarles agricultura, etc., etc., todo eso es tutoría, creación de empleos, amor á emplear favoritos, autorizaciones de contratos, fausto, bamballa; ese no es el camino de procurar el bien.

¿Cómo servirnos de modelo los planes de hacienda europeos, cuando reconocen por origen la centralización?

Es necesario restituir al poder su expresión genuina, que en sus facultades sea poderoso, eficaz, energético; pero que para el mal sea impotente.

Por lo mismo el presente plan no abrazará la cuestión de más impuestos que los que ya se reconocen al gobierno, buscando en economías más prudentes la solución del problema, porque toda contribución directa ó indirecta tiene que afectar el orden interior de los Estados; y consentir en la pugna para combatirla después, me parece antilogico e inconsecuente al extremo.

Además, lo único que justifica una contribución, es su necesidad; ¿y podríamos llamar necesario un impuesto, cuando existe un despilfarro que importa doble de lo que el impuesto daría? ¿No es triste estorcionar al pueblo por quinientos mil pesos que importaría un impuesto el día mismo que por un mal negocio se priva al erario de millones?

No pretenderé halagar mi vanidad de amante de la ciencia de hacienda á tamaña costa. Yo no creo que con los guardas, ni con los

pases, ni con los empleados y agiotistas se forma la hacienda de una nación; creo con Pitt, que la robustece el arreglo de su crédito; creo con Sully, que la eleva el fomento de la agricultura y la probidad estricta; creo con Turgot, que la libertad, el trabajo, la paz, la enaltecen; creo con Colbert, que la industria, el orden y el amor del bien público, la fecundarán. Digo en una palabra, como Henrique IV: "la hacienda de Francia quiero que esté en los bolsillos de mis súbditos; estaré contento el día que sepa que el más infeliz tiene una gallina en su puchero."

A este punto se llega sin monopolios; pero con colonización: sin tributo; pero con libertad: sin pases; pero con caminos: sin oficinas ni cuarteles, disfrazados hospicios de holgazanes, sino con talleres en que se honre el trabajo: y esto sin tutores se lo procurará el instinto infalible de los pueblos.

Ahora un gobierno que sea la expresión de estas doctrinas, á quien le rodeen los intereses que ellas crean forzosamente, será fuerte, será pacífico, será respetable y bienhechor.

Siento haber distraído la atención de V. E. en este punto, el Exmo. Sr. ministro de la guerra deberá presentar á V. E. sus ideas, y si yo he aventurado las mías, es solo porque á ello me obliga mi examen del presupuesto.

Hemos dicho como debe atenderse á la frontera, cómo suplirse el contingente de los Estados, cómo deberían capitalizarse los empleos de los ilustres defensores de la legalidad en la presente crisis.

Al tratarse la materia anterior, se me ha hecho la objeción de que al gobierno no se deja

fuerza alguna; yo no comprendo su objeto, visto mi sistema y teniéndose muy presente que en todo he tenido en cuenta una existencia propia para el Distrito y residente al gobierno en Aguascalientes, en Texcoco, Tlalpam ó el punto que se designe, porque repito, federacion y gobierno de México, con su ejército, sus rentas y su mando político en la capital, la creo imposible, aun cuando la mas funesta esperiencia no lo hubiere demostrado así.

PARTIDA 68

Gobierno del Distrito

Las opiniones que tengo emitidas, expresion no solo del estudio sino de mis desengaños políticos, sobre la imprescindible necesidad de que no residan los poderes supremos en la capital, deberian ser esplayadas en este lugar; pero prescindo de ellas, porque conozco las convicciones de mis compañeros y me limito á dejar la cifra del presupuesto tal como hoy existe, aunque pueden y deben introducirse por quien corresponde, economias que en mi juicio pueden llegar á cincuenta mil pesos, que es lo que asiento de menos en la suma.

Adiciones al presupuesto

Las adiciones que contiene el actual presupuesto, manifiestan, unidas á las omisiones que en el mismo presupuesto se notan la precipitacion con que fué improvisado, y la poca atencion que merecieron al señor ministro que lo firma, los principios que nosotros consideramos como vitales.

La adicion á la partida 6a, importante dos mil cuatrocientos pesos para igualar las dotaciones de los escribientes de la secretaría de hacienda, con lo que disfrutan los de las otras secretarías, manifiestan la condescendencia de S. E. con los empeños de sus empleados.

Al presupuestar el ministerio de guerra, se ve otra partida para agregados ó auxiliares, ¿qué presupuesto es posible con ese desorden? Toda cosa incierta, todo gasto vago es un portillo abierto á los abusos. Fijas deben ser las dotaciones de manos, fijas las de sueldos y es mas conveniente la creacion de varias plazas determinadas, que permitir que un coronel sirva como escribiente en el ministerio de guerra, que una viuda cobre con la guarnicion y que un oficial de legacion funja en una aduana, todo eso es barullo. Los agregados han convertido en ilusorios los presupuestos, y las partidas escedentes, no han hecho sino complicar la contabilidad, haciendo imposible la glosa y por consiguiente autorizando la desmoralizacion administrativa.

Sobre la partida 9a. no tengo que observar, y únicamente es de tenerse presente por el señor ministro de relaciones, dé un buen reglamento consular, pues aunque se sigue el del Sr. Vivó, me parece que queda que desear.

La partida 25 debe suprimirse, porque en ella y otras de ese presupuesto, se ve que se quiso hacer tan rígida la centralizacion, que aun gastos que se deberian considerar como privativos del municipio, se dejan al ministerio de fomento. Se conoció sin duda tamano error, porque en una nota se expresa que se harán los gastos citados por el ministerio de fomento siempre que no alcancaren los fon-

dos municipales, lo que importa nueva autorización de desórdenes en el presupuesto.

La junta de aranceles que señala la adición á la partida 36 del presupuesto, fué en su origen un compuesto de empleados, ardientes defensores de los derechos del fisco y comerciantes ó partidarios abiertos de la libertad mercantil cuando no abogados del contrabando. La autorización de semejantes antítesis en el seno de la administración, produjo en la práctica visibles inconvenientes de que nacieron frecuentes reformas de la institucion.

El servicio gratuito de los comerciantes, su carácter independiente y la facultad del ministro para volver ó no á la junta, cuerpo consultivo, han probado que nada se perderá con que se suprima, y esa es mi opinion.

Las anteriores modificaciones del presupuesto lo reducirán á la demostracion siguiente:

EGRESOS

Gastos de la administracion pública	1.500,000
Deuda pública.....	3.000,000
Fuerza pública.....	3.000,000
Clases pasivas.....	1.000,000
Amortizacion de empleos	1.000,000
	9.500,000

Me he desentendido de propósito de la dotacion de culto y clero por varias razones. La principal de todas es, porque creo que ella debe subordinarse á lo que los propios bienes

dieren de sí sin afectarse por ella el sistema tributario del país.

Otra consideracion, aunque mas accidental, me ha hecho proceder de esa manera.

En estos momentos los negociantes de México celebran contratos con el llamado gobierno de Zuloaga, prestando con usura exorbitante sobre hipoteca de los bienes del clero, tomando por punto de partida los rendimientos de los propios bienes, sin duda calculando el rédito al 6 por ciento que llaman legal.

Prescindo en este punto de la cuestión de derecho para mí clara como la luz, de que todos esos actos son nulos, que así se tiene declarado y que los negociantes deben sufrir por lo menos las consecuencias de su protección á la revuelta; pero en la práctica puede embrollar este solo negocio la cuestión de desamortización.

Enajenados los réditos han hecho oscura y litigiosa al extremo la cuestión de sus bienes, y con las concesiones que hacen al gobierno los generales en jefe los gobernadores, me parece imposible á lo último, combinación ninguna.

Es decir, han nacionalizado los bienes, vendiéndolos y despilfarrándolos, porque se ha visto en los términos que se han hecho los contratos, pero esterilizándolos para el país.

Si este abominable plan deja sin recurso alguno á la nación, entonces la dotación sería imposible, y la que quedara de esos bienes nacionales aplicable al pago de las deudas ú otros objetos necesarios para la nación.

Pero repito, la duda sobre esos bienes y su monto, no debe servir de rémora al plan de hacienda; éste debe plantearse del momento dejando que la inflexible necesidad decida una cuestión que las mas bastardas pasiones y el espíritu mas anti-evangélico se han empeñado en confundir y desnaturalizar.

Estemos dispuestos á sobreponernos decididamente á toda resistencia, y el futuro del clero sea el que él se prepare.

Reconocido, en vista del sistema político, de la índole democrática del gobierno, que la suma de los egresos es la suficiente (porque ese es el gran punto de partida) para cubrir las necesidades de la administración, es necesario examinar concienzudamente los recursos existentes en manos del gobierno, para deducir las consecuencias indispensables.

Calculados con mucha inferioridad los ingresos del tesoro, podrían valuararse sin exageración, de la manera siguiente:

Aduanas marítimas	7.500,000
Papel sellado	500,000
Peajes, minería, lotería, etc.	500,000
Estension de la contribucion directa en los Estados . . .	1.000,000
	9.500,000

No se incluyen los productos de la aduana de México, que consisten en mi juicio en un millón de pesos, aun adoptado el derecho de portazgo, ni los rendimientos de contribuciones que deben ser, segun los cálculos mejor fundados, setecientos cuarenta mil pesos, porque esos ingresos dependen de la organización del Distrito, y no me ha parecido consentir ni

un momento en que tenga una existencia nula y dependiente como la que hoy tan injustamente se le concede.

Vuelvo á las consideraciones comenzadas.

Si es bastante la suma de nueve millones quinientos mil pesos para cubrir las necesidades del tesoro, ¿qué justificará un impuesto inventado sin necesidad? ¿No seria una fecundidad funesta proponer arbitrios para necesidades químéricas?

Claro es que para los que creen que el poder debe ejercer la paternidad y la tutoría, la protección y el amparo inmediato de todos los asociados, este presupuesto no justifica el impuesto, y el gobierno es una entidad irrisoria y químérica. Sin valor, sin acción, sin criaturas, como las deidades chinas condenadas á la pereza, mi sistema es casi el ridículo, parece que me vinieron tentaciones de suprimir el gobierno para dejar perfecto mi sistema, y esclamar despues triunfante: Tenemos nueve millones sobrantes, la nación es feliz y yo un Necker!

Para los que creen que la soberanía y la fuerza residen en el pueblo, para los que estamos persuadidos que la obligación del gobierno es poner las condiciones para el desarrollo de los elementos de vida que en sí tienen los pueblos, para los que estamos persuadidos que la libertad es un fomento y un agente eficaz de protección del interés privado, para los que en la federación vemos una sociedad de sociedades libres, y que el gobierno no debe dirigirlas, sino representarlas, armonizarlas y servirlas; para esos mi plan contendrá la reglamentación de su credo político.

La justa idea en las monarquías y los gobiernos centrales, de que el impuesto es el precio de la protección que dispensa el gobierno á los asociados, hace naturalmente que cuando no se ve en todas partes la mano del gobierno, no haya vida, se levante la queja de la sociedad raquíctica, que tiende la mano vacilante á su conductor.

El artesano no tiene protección y se queja de que su manufactura se venda méjico que la del extranjero; no piensa que es necesario perfeccionarse; no, sino que le protejan. El artista quiere que sus lauros se los compre el tesoro, el industrial exige millones para que se sostenga su monopolio, el comerciante hace de los accidentes del fisco el regulador de sus operaciones.

El gobierno da espectáculos, construye caminos al triple de lo que costaran sin fausto, dá liberal limosna á cien, despues de empobrecer á cien mil con impuestos como la sal, la excisa, las bebidas: entonces el gobierno es paternal... Pero este es otro sistema, estos no son principios democráticos.

Por lo mismo, seamos frances, seamos honrados ántes que todo, y en vista del presupuesto desmiéntamos la opinion pública, ó afirmémonos en nuestras creencias. No engañemos á la nacion.

¿Cómo serviros de modelo la hacienda de pais alguno europeo? Allí la apreciacion de la riqueza es total y total el cálculo de las obligaciones del tesoro.

¿Dictamos, como ha sucedido, leyes de contribucion en vista solo del Distrito, para que caigan en ridículo en Cuautitlan?

¿Abolimos la capitacion para que si es cierto que se halaga Michoacan, se destruyan de un golpe las rentas de Oajaca? Nos decidimos por las alcabalas, porque son el alma de las rentas de Guanajuato, Veracruz, Zacatecas, Guadalajara y otros Estados importantes, y destruimos el sistema de impuestos, en México, en Nuevo-Leon y Coahuila; que tomen por base el sistema directo de contribucion?

¿Imponemos á los perros para asimilar á los nobles ingleses con los pastores de nuestras aldeas?

¿Declaramos pueras y ventanas los imperfectos respiraderos de nuestros jacales, y cotizamos el aire y la luz en nuestras costas?...

Por mí, sé decir, que el sistema de impuestos tal como se conoce en Europa, no es plantable, sino destruyendo el sistema político por medio del financiero, ó vice-versa.

En el sistema central, por ejemplo, son indispensables, las escuelas normales, los modelos, los establecimientos todos de fomento.

Nosotros creemos que un solo colono con su ejemplo material enseña mas al pueblo que diez catedráticos en el jardincillo vistoso de un instituto.

¿Y la colonización? se proteje con seguridad, con libertad, con vías de comunicación.

Entre los gastos de administracion se presuponen los de instrucción primaria al pueblo, y parecen descuidarse los otros ramos del saber, no por desden hacia ellos, sino porque nuestra tendencia natural es mas que el que haya cien notabilidades de colegio, miles

que sepan leer y escribir y conozcan sus deberes, mas que el que haya doscientos escritores, deseamos que el sentido comun se haga visible en todas partes, y que en el pueblo, que es donde reside la soberanía, se difundan los recursos de la inteligencia.

Todo es consecuente de un sistema; más fé tenemos en el jurado que en las disertaciones de los juristas y en las pugnas de los defensores hábiles de los reos.

En una palabra, juzgar de un sistema por el molde hecho para el opuesto, nos parece el mas absurdo de los procedimientos.

Las anteriores consideraciones conducen á la representacion respectiva de los gobiernos.

En el sistema central, el poder, la inteligencia debe monopolizarla, por decirlo así, el gobierno.

En el federativo, la fuerza, la inteligencia, la vida, afluyen del pueblo al gobierno.

Repite que la clave de la cuestion financiera, es la cuestion política.

De esa y de la social, nos estamos encargando al resolver sobre las cifras del presupuesto.

Dejando intactas las fuentes de recursos de los tesoros de los Estados, ellos atenderán á sus necesidades conforme á sus circunstancias especiales, y el dia de gastos colectivos extraordinarios de ellos, vendrá al gobierno el aumento de su fortuna.

Lo mismo debe suceder en cuanto á los otros ramos de la administracion.

El dia de una guerra nacional, el dia que se tenga que reprimir una revuelta, el gobierno debe tener entre sus medios, el de apelar á los Estados, y entre las obligaciones de éstos debe existir la de obedecer al mandato.

Por qué no han hecho antes que se replicara? La respuesta es clara: porque el gobierno no se ha decidido á representar sus intereses, sino que ha querido que franquen los medios para que se les oprima; pero la lucha actual no es el mas vivo testimonio de lo que son capaces los Estados cuando se les representa con lealtad?

¿Qué habria hecho el gobierno con soldados que perjuraban con un clero revolucionario y con unos agiotistas árbitros de su suerte? No nos cansemos; el medio único de emancipacion del gobierno, es el que propongo; y sin emancipacion, ni hay dignidad, ni hay poder público, ni hay nacion!

Aunque son cuantiosas las economías consultadas, no se ha querido dotaciones miserables; lo de gobiernos baratos es una de tantas vulgaridades para halagar al vulgo. El gobierno debe ser bueno sin que se colija su bondad de su costo, porque como observa con muy buena copia de razones Conte, en los gobiernos como en otras muchas cosas, lo barato puede costar caro. Gastemos lo necesario, que es la prudencia financiera.

INGRESOS

Voy á permitirme algunas indicaciones sobre

las reformas que creo convenientes en nuestros ingresos, comenzando por las:

ADUANAS MARITIMAS

Bajo dos aspectos se ha considerado la renta de aduanas por los mas inteligentes hacendarios. Como impuesto para proporcionar recursos al gobierno y como medio de proteger la industria nacional.

El primero de estos aspectos ha estado y está sujeto á la reñida cuestion de la escuela economista y la rentística sobre los impuestos indirectos.

Los elevados productos que en todos los países cultos rinde esta contribucion, la ha sostenido, prestándose á los aranceles una atencion especial.

El segundo aspecto coloca frente á frente el sistema de libertad de comercio y el prohibicionista, citando los contendientes en su apoyo, respetables autoridades, y sobre todo, agrupando la escuela protectionista á su alrededor poderosos intereses que muchas veces han torcido la imparcialidad de los gobiernos.

La protection, propiamente hablando, es la transaccion ó contenta á determinados especuladores á costa de los sudores del pueblo.

La apreciacion de los derechos aduanales de manera que favorezcan una industria sin dañar al público ó sin ser insuficiente para su objeto mismo, depende de tantas circunstancias, es por su naturaleza tan difícil, que el derecho protector es un grande y perjudicial

engaño las mas veces.

El mercado, los salarios, la estension territorial, todo influye en la modificacion de las teorias generales y aparentemente muy prudentes sobre la protection; pero en la práctica se han visto resultados contraproducentes á las miras del legislador honrado.

Si se busca como punto de partida el equilibrio del costo del efecto nacional y del extranjero en determinado mercado, su alza ó baje debe depender de los accidentes inconstantes del mercado mismo.

Si se calculan bajos los derechos sujetandolos al lenguaje de rutina, la industria se destruye, la competencia es imposible. La baratura extraordinaria haciendo rebosar los mercados, nulificará la introducción extranjera, y entonces se nulificó tambien por una parte el recurso del erario y por otra la concurrencia beneficiadora del pueblo.

Si resulta elevado el derecho, entonces en los momentos de carestía, las circunstancias lo modifican, hacen siempre imposible la concurrencia de los productos nacionales y agobian al pueblo tal vez en los artículos de primera necesidad, reduciendo el salario, gravando la agricultura y produciendo la parálisis mercantil.

Entre nosotros hay tres fenómenos que observar, y que perderlos de vista, deben acarrear errores funestísimos en materia tan delicada como el arancel.

Cuando en la República son abundantes las cosechas, los comerciantes se pierden, y se pierden, porque los productos, base de la ali-

mentacion, como el maíz, el chile y el frijol, se necesitan, y se producen en todas partes con casi igual proporcion, lo que hace poco urgentes los cambios, alma del comercio.

Las reservas de esas cosechas no las permite el clima en muchos puntos, y la manera con que se hace el cultivo se opone á ello, porque no teniendo el pequeño cultivador capital, produce y realiza á la vez, lo que dá vida á un tercer comercio que se llama de regateo, y especula con la carestía. Cuando la cosecha es escasa, la misma similitud de productos, la misma proporcion de consumos, y sobre todo, la falta de vías de comunicacion, hacen que el negociante se pierda.

Se ve, pues, que en el primer caso el derecho protector es ineficaz, y lo pueden tachar de perjudicial; en el segundo, gravísimo al pueblo, que en último caso paga el elevado derecho.

La cuestion de proteccion entraña otras á cual mas importantes; ¿se quiere proteger la industria ó la pereza de los industriales? ¿La industria ó la indolencia de los gobiernos?

Los algodones de estas costas con un flete módico, podrian concurrir en el mercado de Veracruz con un peso de derechos al quintal.

Pero no son suficientes ni dos pesos, atendida la carestía del flete; y ¿por qué? porque la cuantiosa industria algodonera no costea un buquecillo que costara ocho ó diez mil pesos, ni catorce mil habitantes de un pueblo, ni sus autoridades quieren allanar un camino de cuatro leguas. ¿Será justo hacer tributaria á la nacion entera de esa indolencia que se quiere llamar industria?

Figurémonos que los vapores correos remueven el obstáculo de los fletes, ¿no es cierto que se adelanta la industria, se protege al pueblo y se beneficia al erario con esos vehículos, aunque ostensiblemente costara su mantenimiento cinco ó seis mil pesos anuales?

Adviértase que las razones que espongo son estensivas á artículos de primera necesidad, y que la regulacion de la protección se resiente de mil inconsecuencias.

Por ejemplo, para calcular el costo de las harinas se busca el trigo de Puebla, que es donde la industria representa mas cuantiosos capitales; ¿pero puede ser equitativo ese cálculo para las costas todas en que no se dá un solo grano de trigo? ¿Lo será por el opuesto extremo para Guaymas en que el artículo de exportación mas pingüe es el de la harina?

Lo mismo puede decirse del maíz, ¿cómo regularse de igual manera estas costas que Tampico y Matamoros?

Si se elevan á mayor altura estas consideraciones, ya enlazándolas con las relaciones extrangeras, ya con los conflictos entre el patriotismo y la necesidad en que se han colocado por iníqua imprevisión á los habitantes de nuestras fronteras, se verá que si en todas partes es obra magna un arancel, entre nosotros puede considerarse como el exámen de los hombres de Estado.

El segundo de los fenómenos, el mas importante de todos colocado aquí por tratarse de arancel en segundo lugar, pero realmente el fenómeno social por excelencia, es la heterogeneidad de las razas, es decir, la segregación

cion de los consumos á cuatro millones de habitantes, ó lo que es lo mismo, el reparto del impuesto de siete millones de pesos de las aduanas entre tres millones ya muy recargados con toda especie de gabetas.

Esta circunstancia, para el derecho de arancel, hace que el sistema indirecto no produzca, como creen algunos, como Conte el aumento del salario que marque, ni como afirma Heeren, la progresion de las necesidades, marchando al compas del desarrollo de la industria. Esta cuestion es gravísima y la indico para que se vea la ignorancia con que se ha procedido en esta materia, la mas importante de todas.

La creacion de las necesidades en el pueblo haria general, proporcional, progresiva la derrama del impuesto de aduanas, y lo elevaria al duplo sin esfuerzo alguno.

¿Pero cómo se crian esas necesidades? Hé ahí cuestiones de civilizacion, de comunicaciones, de libertad y colonizacion enlazadas con la cuestion de arancel.

Por regla general, si se considera en conjunto, México es de todos los pueblos el menos gravado en materia de impuestos, y sin embargo, los habitantes que pagan son pocos, y aparecen realmente agobiados de contribuciones. Es que la derrama es injusta, que la igualdad ante el tesoro es quimera y que el impuesto ciega las fuentes de la riqueza, porque recae sobre el capital y sobre el trabajo, que es capital tambien, y no sobre la renta.

El tercer fenómeno lo producen los diferentes mercados, y para eso ya hemos indicado las variaciones del precio de un mismo producto que encuentra salida en Puebla ó

México, del que tiene que atravesar cien leguas para pasar del Paso del Norte á Chihuahua y del que tiene un mercado concurrente del otro lado de un río, como Matamoros.

Para apreciar la cuestion de contrabando es forzoso, no solo regular las utilidades del fraude, con relacion á los derechos fiscales, no á la desmoralizacion de los empleados, llaga en que todo gobierno próbindo y resuelto puede poner la mano, no en la existencia del ágio y los negocios de gobierno que hará imposible la moralidad de las aduanas, sino en lo muy abierto de nuestras costas, en que ha habido y puede haber pueblos contrabandistas, y en los intereses de los comerciantes por su misma naturaleza.

En cuanto al primer punto, es forzoso examinar cuáles deben ser los puertos, y qué puntos deben vigilarse á costa del erario, aunque por ellos no haya introducciones. Es forzoso fijarse en la vigilancia de los resguardos marítimos esencialmente y los de tierra.

Cuando, como ha sucedido constantemente en la frontera, el impuesto fiscal, está en contradiccion abierta con las necesidades populares, entonces el contrabando es incontenible y necesario, y el gobierno tiene que convertirse en un tirano conquistador que inquiera y vigile hasta el último de los movimientos de un pueblo, y esto es imposible. El derecho proporcional es una concesion imperiosa, si queremos conservar en esos pueblos, no solo los intereses del fisco sino los mas sagrados de la unidad nacional.

El comercio se ha bastardeado por las convulsiones políticas y la irreflexion de los gobiernos.

Nuestro comercio es de comisionistas en general, cuyo positivo interés se cifra en los avances legítimos ó ilegítimos sobre el fisco, y que sabe que el pago puntual de derechos y el procedimiento limpio, le arruinan, porque se le da por concurrencia el fraude.

Este es un comercio mezquino de prestidigitadores y de equilibristas, comercio espúrio, inconstante, que no deja mas que la quiebra por especulaciones aventuradas ó el recuerdo del emigrante afortunado que supo de todos sacar partido.

¿Qué es el comercio sin garantías? ¿qué es del crédito sin fe en el porvenir?

Un tomo sería necesario escribir, para ampliar estas someras consideraciones que con bastante timidez, aunque han sido mi estudio de muchos años, sujeto á la consideracion de V. E.

No ha tenido que luchar con tan graves dificultades España, y no obstante el abandono de los principios económicos en la regulacion y reglamentacion del arancel, ha producido, como enumera Comte, las consecuencias positivas que siguen:

"1o. El ningun adelantamiento de las industrias protegidas, que al abrigo de esa exagerada protección no se han cuidado de mejorar y progresar, sino de lucrar y enriquecerse.

"2o. El atraso de las industrias propias del pais, que han perdido por la emigracion de los capitales á las industrias protegidas, donde las ganancias eran mas considerables.

"3o. El estado deplorable de la hacienda,

que ha perdido con la protección una fuente de pingües ingresos.

"4o. La ruina de los consumidores que han tenido que pagar á los protegidos un crecido impuesto que perdía en parte el erario, teniendo éste que suplir esta pérdida con nuevos impuestos recargos ó otras gabelas.

"5o. Mantener el alto precio de los capitales, pues el gran monopolio industrial los ha encarecido y desnivelado en perjuicio de la agricultura y del comercio.

"6o. El estancamiento de la agricultura y del comercio, por la pérdida de mercados en el mundo, no siendo posible vender sin comprar, á pesar de todas las leyes que á tal fin se encaminan.

"7o. El desarrollo del mas espantoso contrabando, fuente inagotable de crímenes y desórdenes."

He copiado libremente las anteriores conclusiones, porque á ellas puede reducirse sin vacilacion ninguna, el mal producido por iguales causas entre nosotros. En España la ley de 1849 primero, y el espíritu de reforma que despues se observó, produjeron en el primer año treinta y cinco millones de reales de aumento, y los bienes consiguientes á la industria y comercio del país.

En Francia, en el cuadro general de sus impuestos, tienen relativamente hablando, menor importancia los productos de sus aduanas; y sin embargo, aun los enemigos del actual soberano convienen en presentar como uno de sus títulos paliadores de su conducta política, los pensamientos liberales que dominan en la reforma de su arancel.

En Inglaterra la renta de aduanas es, sin duda alguna, la mas importante, y la escuela económico-política ganando terreno y popularizando las ideas de Mill, y sobre todo de Mac-Culoc, han atraido notables progresos al Estado y eficaz fomento á todas las fuentes de producción.

Las bases en que fincó la España su célebre reforma arancelaria, se redujeron á tres: aumento de derechos para los efectos de general consumo y difícil contrabando; segundo, reducción de derechos para aquellos cuyo consumo es ménos general, y cuyo contrabando es difícil; la tercera base abrazaba la cuestión algodonera en todas sus relaciones.

Entre nosotros, aun los mas distinguidos hacendistas, no han observado sistema ninguno.

En 1820 ó 1821, se dictó por las cortes españolas un decreto sobre habilitación de puertos, hecho con suma irreflexión y falta de datos.

En consecuencia de la constitución de 24 se dió una intervención funesta á los gobiernos de los Estados, en el orden y administración de las aduanas, y desde 1830, apoderados los industriales de la cuestión arancelaria y atentos únicamente á sus intereses, la han modificado á su antojo subiendo y bajando los derechos á tientas y arbitrariamente, ó descendiendo á las exigencias del contrabando y de las revoluciones.

A la sombra de tanta ignorancia y de tamaños abusos, se hicieron, el ágio árbitro del tesoro, el monopolio regulador del trabajo y del consumo, y los privilegios medios de acumular

fortunas ilegítimas con evidente sacrificio de poblaciones enteras.

Los solos permisos de algodón han producido mayores males en esta industria en nuestras costas, que los que hubiera producido el derecho actual conservado constantemente á los mismos algodones.

Destruida la armonía de intereses por el modo con que se hace la especulación ficticia entre el capitalista y el operario, no teniendo éste por una parte necesidades que llenar, y siendo por la otra facilísimos sus elementos de alimentación, y aun la satisfacción de sus vicios, se ha operado el fenómeno de la falta de brazos activos y de la guerra, mutuas estorsiones entre el propietario y el jornalero, ejerciéndose por una parte la tiranía, por la otra con la pereza y con la estafa, y produciendo todo la inmoralidad y la pobreza.

Del superficial estudio de estos fenómenos viene la opinión de que mas que colonización necesitamos del aprovechamiento de las fuerzas existentes; pero profundizándose esta materia como es debido, se verá que sin la una condición no puede existir la otra: que ambas cosas son necesarias á la vez, y con urgencia acompañadas de otras medidas auxiliares, sin las cuales quedaría trunca la reforma: ¿de qué serviría la acumulación de la producción sin consumo? ¿cómo se conseguirán éstos sin mercados? y ¿cómo se multiplicarán los mercados sin vías de comunicación? Como ya he repetido varias veces, cada una de estas materias es por su naturaleza tan fecunda, que exigiría un tratado para su examen detenido: me contento pues, con apuntar mis ideas, para que V. E., como encargado de la dirección política del país, las tome en consideración.

En mi modo de ver las cosas, y atentas nuestras circunstancias, á tres puntos debe reducirse la cuestión arancelaria: primero, la regulación de los derechos de arancel en vista de las necesidades peculiares del país; segundo, en la reforma administrativa, fijándose en el derecho diferencial que exigen la posición y necesidades de nuestras fronteras; tercero, en la total reforma de los procedimientos fiscales, conforme con el espíritu de la época y con los bien entendidos intereses del erario.

En mi proyecto de arancel que verá V. E. al clasificar artículo por artículo, notará cuatro series libres, materias primeras y necesarias, consumo general, y artículos suntuarios. En esa clasificación verá V. E. prácticamente mi plan, relacionándolo como es debido, con los precios de los mercados extranjeros, dominando el pensamiento de fomentar el trabajo y las verdaderas industrias nacionales, atendiendo á las creces del erario, armonizando las del comercio y del pueblo, y fijos los ojos en las dificultades ó facilidades del contrabando para no justificar el fraude, porque como dice César Cantú: "Las aduanas deben establecerse de modo que no necesiten del remedio inmoral del contrabando."

Respecto de la cuestión de derechos *ad valorem*, ó de aforo, verá V. E. que me decidí por un sistema mixto, aunque evidentemente es más expeditivo y racional el primero.

En cuanto á la segunda base de la reforma arancelaria, mi sistema se funda en la plena confianza del administrador responsable, en su facultad de decidir en las cuestiones de poco momento: en el recurso de dividir las diferencias entre el comercio y el fisco por jurados y por árbitros y en que el administra-

dor responsable nombre á sus empleados y establezca los medios que le parecieren para el gobierno de sus respectivas oficinas.

Para llenarse la tercera base, he tenido por norte la brevedad y la sencillez de los procedimientos: independiéndolos de los jueces por su actual carácter, es un elemento de anarquía administrativa como lo tiene comprobado la experiencia.

Al tratar en las secciones respectivas de este escrito de los impuestos dependientes del gobierno general, tengo indicadas las reformas que en mi concepto deben introducirse, sea atendiendo al aumento de los ingresos, la simplificación de su organización y en todo consultando los intereses del pueblo. Como según el presupuesto de egresos no hay necesidad de arbitrar nuevos medios, me abstengo de toda indicación en este particular.

No justificando la exigencia de nuevas contribuciones, esta parte de mi escrito se reduciría á dar consejos á los Estados sobre sus rentas; y en cuanto al personal de la administración en la época del Sr. general D. Mariano Arista, se dictaron por esta misma secretaría que era entonces á mi cargo, las disposiciones conducentes para convertir en profesionales y hacer fructuosos los empleos públicos, destruyendo la propiedad, modificando la escala y dando la distinción debida al saber y la probidad.

El favoritismo y la empleomanía han nulificado aquellas medidas que deben restituirse á todo su vigor. Pero esto, aunque muy grato para mí y que intentaré sin duda en otro escrito, no me parece caber en la naturaleza de este.

Estoy firmemente persuadido que bien regulado el arancel, sostenida vigorosamente la moralidad de las aduanas, 'y reprimido por medidas sábias el contrabando, el impuesto indirecto producirá al gobierno, aun con los elementos sociales que hoy existen, lo menos doce millones de pesos, y entonces con las aplicaciones que se dé á ese sobrante que serían para mí preferentemente caminos y canales para que fueran los conductores de la colonización que siempre será peligrosísima para la independencia del país, si se plantea en las fronteras aisladas de los centros de población mexicana y sin contacto directo con ellas, se operará una revolución social más eficaz y más rápida que lo que puede producir

nunca el bienestar y la opulencia misma de las clases privilegiadas y la improvisación de fortunas á costa de los intereses del pueblo.

Suplico á V. E. y á mis respetables compañeros, vean con la indulgencia que les es característica, este escrito, hijo de mis más profundas convicciones, y en que si el saber y el talento no ha sido complaciente con mi deseo, al menos no hay en él una sola línea que no haya sido dictada por el amor más ardiente á mi patria, por el anhelo de hacerme digno de la confianza de V. E. y de las bondades con que todos mis compañeros y V. E. mismo se han dignado distinguirme.

MANUAL DE LA CONTRALORIA*

Alberto Híjar y Haro

PROLOGO DEL SEÑOR DON JUAN CASTILLO**

Obra de patriotismo, y muy loable, es, seguramente, el trabajo realizado por su autor en el presente libro de cuyas excelencias no hay que ocuparse, por no ser necesario, tanto porque no caben elogios en un prólogo, donde debe hacerse un juicio crítico, siquiera sea ligero,

como porque la obra se recomienda por sí sola.

La forma didáctica adoptada en ella, y aun su modesto título, si bien no dan cabal idea respecto de la interesante materia que trata, es lo cierto que llenan su objeto a la simple enunciación de todos y cada uno de los postulados. No es falsa modestia del autor sino temor natural de aparecer difuso al profundizar el punto legal y la gran importancia del funcionamiento de la Contraloría tan magistralmente detallado, no obstante, en lo referente a los procedimientos ya establecidos y en los que hayan de seguirse en la Contabilidad Fiscal y en la rendición de la Cuenta anual de la Hacienda pública.

Importancia y muy grande es, sin duda alguna, la que con justicia atribuye a la fiscali-

* La obra *Administración y Contabilidad Fiscal* apareció el año de 1919, en la Ciudad de México, publicada por la Imprenta Victoria. Constaba de dos partes: Manual de Contraloría (Glosa, contabilidad e inspección de la hacienda pública) y Principios de Administración Fiscal, con relación al erario federal de México. La presente edición comprende ocho de los diez capítulos (más un apéndice) que contempla la primera de las dos partes, por lo cual se optó por poner el título de la primera parte. Se conservó formación, redacción y ortografía original. N. del D.
** Director que fue de la Oficina de la Deuda Pública.

zación e inspección previa en cada ejercicio fiscal con referencia al exacto cumplimiento de las leyes de Ingresos y Presupuestos de Egresos; pero es más interesante todavía el funcionamiento legal y el concepto jurídico de la novísima Institución llamada a moralizar a la Administración Pública y a extirpar corrupciones y transgresiones constitucionales por tanto tiempo toleradas a pesar del progreso alcanzado en la política financiera del país, pues, a ciencia y paciencia de las anteriores Legislaturas, en la rendición de la Cuenta de la Hacienda Pública, se violaban los arts. 68, 69 y 89 de la Constitución de 1857, puesto que, siguiendo los métodos establecidos por la Constitución de 1824 y de conformidad con lo prevenido en las leyes anticonstitucionales de 30 de mayo de 1881 y de 23 de igual mes de 1910, se remitían a la Cámara de Diputados los estados y las Memorias de Hacienda, en lugar de la Cuenta que recibía la Contaduría, mucho tiempo después de aprobada año con año la expresada Cuenta en vista solamente de los consabidos estados, no obstante que de tiempo en tiempo se disponía por el Congreso que lo que debía éste de examinar no eran los susodichos estados sino la Cuenta y sus comprobantes, y que en lugar de las Memorias que remitían los Secretarios del Despacho, éstos tenían la obligación de dar cuenta al Congreso del estado de sus respectivos ramos en el primer periodo de sesiones.

Para evitar en lo sucesivo tamañas violaciones, el autor de este interesante libro explica en él con toda claridad y precisión que la base de las reformas consiste en haber quitado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las labores de glosa preventiva y la formación de la Cuenta anual que ejecutaba por medio de la Dirección de Contabilidad y Glosa y las

de inspección de las oficinas fiscales, que ejecutaba por medio de visitadores dependientes de la Tesorería General de la Nación, así como en haber expresado en la ley orgánica de la Contraloría la manera de desempeñar las labores segregadas a la Secretaría de Hacienda; y con el fin de cerciorarse de que en efecto en eso consiste la reforma introducida, asegura el mismo citado autor que las leyes de mayo de 1881 y de igual mes de 1910 establecían que correspondía a la Tesorería en la Administración de Hacienda, verificar la recaudación y distribución de todos los fondos federales, de acuerdo con las leyes y conforme a las supremas órdenes que le dirige la Secretaría de Hacienda de que depende, y que los reglamentos de la Tesorería de junio de 1881 y de junio de 1910, dejaban al cuidado de ella: primero, cobrar los impuestos y productos del Erario; segundo, hacer los pagos autorizados legalmente; tercero, cuidar de la oportuna situación en México de los sobrantes de las oficinas recaudadoras; cuarto, recabar los cortes de caja, los comprobantes y las copias de los libros originales de las cuentas de las oficinas recaudadoras y distribuidoras; quinto, dar instrucciones sobre la contabilidad, y sexto, cuidar de que las oficinas de Hacienda cumplan con las disposiciones legales o reglamentarias sobre recaudación de caudales.

Y con objeto de dar mejor idea y mayor instrucción con referencia a la reforma nuevamente implantada, explica también que los diversos sistemas de contabilidad que se han ensayado en la República, son: primero, el de centralización absoluta de las facultades directiva y administrativa en la Secretaría de Hacienda; segundo, el sistema mixto que consiste en dejar lo relativo a recaudación a la Secretaría y a la Tesorería lo relativo a pagos, y ter-

cero, la organización descrita en el párrafo anterior, según la cual tiene la Secretaría de Hacienda las facultades directiva y administrativa, quedando a cargo de la Tesorería la parte mecánica de las facultades administrativas. Este sistema establecido por la Ley de mayo de 1881, lo modificó ligeramente la ley de mayo de 1910, que creó la Dirección de Contabilidad y Glosa, puesto que subsistieron las disposiciones de 1881 relativas: primero, a formar una sola cuenta de ingresos y egresos; segundo, a establecer la glosa preventiva; tercero, a respetar la glosa única definitiva que practica la Contaduría Mayor de Hacienda; cuarto, a requerir el finiquito único para la cuenta administrativa; quinto, a determinar los períodos de las responsabilidades de los empleados y de los particulares para con el Erario; sexto, a abrir la cuenta de responsabilidades de los empleados; séptimo a subdividir la contabilidad en cuentas de Presupuesto; octavo, a modelar la contabilidad de todas las oficinas de Hacienda; noveno, a declarar que la jurisdicción de la Tesorería se extiende a todas las oficinas, empleados y agentes con manejo de fondos; décimo, a organizar la Contaduría de la oficina; undécimo, a mancomunar la responsabilidad de los empleados superiores, y duodécimo, a establecer los libros auxiliares para la rendición de la Cuenta general de la Hacienda Pública, repartiéndose todas estas disposiciones para su ejecución entre la Tesorería y la Dirección de Contabilidad y Glosa.

Ese sistema, establecido desde 1881, y que intentó perfeccionar la ley de 23 de mayo de 1910 sin conseguirlo, fue el que reformó la ley de enero de 1918, orgánica de la Contraloría, dando a ésta las facultades de la Tesorería, a la cual se la considera como Caja Central de

la Secretaría de Hacienda, que sigue conociendo de todo lo relativo a exacción de impuestos y ejecución del Presupuesto de Egresos, fiscalizados ambos convenientemente por la Contraloría como medida moralizadora.

De ahí, con verdadera alteza de miras, aunque de modo irregular, se llevó a cabo el establecimiento de la Contraloría, cuya legitimidad de origen y subsistencia legal, habrán de consolidarse antes de mucho tiempo, luego que se demuestren las ventajas del funcionamiento constitucional de tan importante y moralizadora institución, digna por mil títulos de la autonomía y de la suma de facultades de que se halla investida.

Por lo demás, preciso es considerar el ímprobo trabajo que el laborioso Sr. Hijar y Haro debe haber emprendido en la preparación de este libro para documentarse convenientemente así como el minucioso y detenido estudio que también es de suponerse hubo de llevar a cabo para la concordancia y armonización de las leyes, reglamentos y disposiciones vigentes y sus correlativas, y para el conocimiento indispensable de todos los ramos de la administración y del funcionamiento de las oficinas de Hacienda en relación con el de los otros negociados cuyas labores, cumplimiento de contratos, tratados, legislación y jurisprudencia a que están obligados a sujetarse, deben conocerse para la glosa, fiscalización e inspección correspondientes.

Las respectivas investigaciones que dentro del orden especulativo haya tenido que perseguir el citado autor, como resultado de esos trabajos, evidencian la importancia de este tratado que será el comienzo de una recta administración fiscal propulsora del progreso y del

nacimiento del Derecho Administrativo bajo la base del Derecho Presupuestal una vez restablecido.

Así, pues, los conocimientos adquiridos para la formación de este trabajo y consignados en él con admirable acierto, contribuirán a enriquecer el Derecho Público; expeditarán la buena marcha administrativa; facilitarán la creación y uniformidad de nuevos sistemas rentísticos de la Federación, Estados y Municipios, y proporcionarán los elementos directivos de la organización justa y perfecta de las oficinas exactoras y distribuidoras y de todas aquellas establecidas con manejo de fondos.

Muy conveniente es, por tanto, la difusión de esos conocimientos no sólo entre los empleados del Gobierno General, de los Estados y de los Municipios, sino también entre los comerciantes, agricultores e industriales, pues, a todos interesan las enseñanzas que entraña esta obra que inicia el establecimiento de la jurisprudencia que haya de seguirse en el funcionamiento de las oficinas de Hacienda y que, es de repetirse, se recomienda por sí sola.

Méjico, diciembre 1o. de 1919.

J. Castillo

Si en las obras de índole estética no se toleran medianías, en las destinadas a un fin útil caben los esfuerzos de todo hombre investigador y laborioso.

Menéndez y Pelayo

Un autor debe recibir con igual modestia los elogios y la crítica que se hagan de sus obras.

La Bruyere

CONTRALORIA

o lo que es lo mismo

GLOSA, CONTABILIDAD E INSPECCION DE LA HACIENDA PUBLICA DE MEXICO

MANUAL arreglado para la enseñanza de la Contabilidad y Controlación fiscal en la Escuela S. de Comercio y Administración por Alberto Hijar y Haro, comisionado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el estudio de la reorganización de las cuentas de la Hacienda Pública Federal en mayo de 1917, y actualmente Jefe de servicios especiales del Departamento de Contraloría, sometido a la consideración del Señor Secretario de Hacienda y Crédito Público, y del Señor Contralor General de la Nación, y ofrecido por el autor a dicha Escuela por conducto de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.

PREFACIO

La introducción de la Contraloría en la Administración Fiscal por su novedad y utilidad debe ser conocida en todo el país, con el objeto de procurar que sea adoptada por los Gobiernos de los Estados y de los Territorios y Distrito Federales y por las Administraciones de Rentas Municipales, por lo que he resuelto dar a conocer la organización de la Contraloría en Méjico, que es aplicable en principio a todas las administraciones fiscales.

Al efecto, describiré las operaciones de glosa, el mecanismo de la Contabilidad, las fun-

ciones de inspección y la parte administrativa a cargo de la Contraloría, con lo cual se tendrá una idea de la *grande importancia* que ella tiene, como medida de eficacia, orden y moralidad en los servicios hacendarios.

El objeto principal al arreglar este Manual ha sido proporcionar algunas lecciones elementales para uso de quienes deseen hacer un curso preparatorio de la carrera de empleado de Contraloría. Para ilustrarlo comencé por tratar de hacer el estudio de las materias correspondientes, consultando al efecto los autores nacionales; y la primera dificultad con que tropicé fue la falta de obras que reuniendo todas las condiciones necesarias pudieran servirme de punto de partida en mis investigaciones. He procurado concretarme a los puntos más substanciales para dar algunas ideas a quienes deseen seguir la carrera de empleado de Contraloría, y si logro mis deseos, aunque sea en parte, quedaré satisfecho de la utilidad que pueda resultarles.

CAPITULO I

EL ORIGEN DEL CONTRALOR Y SUS FUNCIONES

Origen.—Fouquet era en 1661, bajo Luis XIV, Rey de Francia, Intendente de Finanzas.—Colbert, Intendente del Primer Ministro el Cardenal Mazarino, denunció los malos manejos de Fouquet, quien murió en la prisión.—Luis XIV suprimió el cargo de Intendente de Finanzas, y nombró en su lugar un Consejo de Finanzas, dando a Colbert la dirección de él, con el título de "Contrôleur générale des finances". Dio Colbert pruebas de aptitud, y el Rey lo

elevó a la categoría de Ministro de Finanzas, poniendo a su cargo la dirección del Tesoro y otras labores de alta importancia.—Colbert fue quien estableció el axioma de que "Cada cajero debe tener su contralor".

En Inglaterra se le llama a ese funcionario el "Lord chancellor of the exchequer".

En los Estados Unidos del Norte se llama "Controller of the treasury".

En México se llama "Contralor general de la nación".

Funciones.—Las que desempeña en Francia, Estados Unidos e Inglaterra como funcionario de alta jerarquía en relación con los otros funcionarios, están arregladas a la forma de Gobierno en Francia y en Inglaterra y a la organización que tiene la Administración Hacendaria en los Estados Unidos; pero como éste es un manual práctico del Contralor Mexicano se referirá solamente a sus funciones técnicas, después de explicar que en México el Contralor General de la Nación es nombrado por el Presidente de la República, depende de él directamente y sólo ante él es responsable de sus actos, subsistiendo la Contaduría Mayor de Hacienda, encargada de revisar la cuenta anual que forma la Contraloría. No siendo posible detallar la organización de las oficinas de Hacienda en los principales países extranjeros, se da alguna idea sobre ella compilando los principales datos que se han podido encontrar en los libros que tratan de la materia existentes en las Bibliotecas Públicas de esta Capital, las cuales adolecen de algún atraso.

En Inglaterra el Ministro de Hacienda, llamado Lord chancellor or the exchequer, es un

personaje que de acuerdo con la antigua definición de sus funciones preside el Gabinete del Tesorero y tiene cuidado de los intereses de la Corona. Está siempre comisionado con el Lord Tesorero para la concesión de tierras de la Corona, y tiene facultades para ajustar confiscaciones de tierras de acuerdo con las leyes. En la Tesorería se custodian y distribuyen las rentas cobradas bajo la dirección del Tesorero. El Secretario de Hacienda como Jefe de ese Departamento propone al Parlamento los proyectos para las rentas anuales y cuida de su realización, siendo siempre un importante miembro del Gabinete y algunas veces Primer Ministro. Es el principal funcionario en materia de Finanzas del Gobierno Británico, y como todos estos asuntos se tratan en la Cámara Alta, no es un Par sino un Lord el Ministro de Hacienda.

En Alemania el Secretario de Hacienda se llama "Reichskanzler", es Presidente del Consejo Federal y tiene la Dirección General de la Administración Imperial.

En los Estados Unidos el Secretario de Hacienda es juez en una corte de justicia y se llama "Comptroller", o más propiamente "controller," derivado de "control" "Contrarotulus" (la contra parte de una cuenta) y no de "count" o "compt" habiéndose resuelto que el término castizo sea "comptroller" que significa que sus deberes son "checar" o revisar las cuentas. Se aplica este vocablo a varios oficiales financieros del "Control" y de los Gobiernos locales. De esta manera el "Comptroller" de la Tesorería es el Jefe del Departamento de Auditores del Gobierno Federal y resuelve sobre la validez de las reclamaciones contra la Tesorería y oye las quejas contra las decisiones de los Auditores. El Controller de

la circulación monetaria tiene por principal función la supervisión del sistema bancario nacional. En algunas grandes ciudades, el Comptroller como primera autoridad financiera, tiene amplios poderes para decidir sobre la legalidad de los desembolsos autorizados por los Consejos de Ciudad.

En Francia la Administración de Hacienda está a cargo del Ministro del Ramo y se ocupa de la resolución de graves negocios estando muy subdivididos los servicios administrativos, pues hay la Dirección de lo contencioso y de la Inspección General, la de la estadística, la de reglamentos y contabilidad de los gastos de la Secretaría, la de la Contabilidad pública, la de la deuda inscrita, la del movimiento general de fondos, la Caja central del Tesorero Público, el servicio del Pagador Central de la Deuda Pública y el servicio del "Controle" central, constituyendo todo esto la Administración fiscal propiamente dicha del Ministerio de Hacienda y de los diversos servicios que lo componen. Existen además oficinas de Hacienda o Direcciones Generales que se ocupan del mecanismo de la Administración y que tienen sus atribuciones propias, tales como la Dirección General de Contribuciones directas, la del Registro Público, la de Dominios y Timbre, la de Contribuciones indirectas, la de Aduanas, la de Manufacturas del Estado y la de Monedas y Medallas. La organización administrativa en Francia es casi igual a la que existía en México hasta 1917, a excepción del "contrôle" o supervigilancia administrativa complementado y robustecido con el concurso de la inspección general de hacienda, el cual "Contrôle" se ha robustecido en México desde 1918 con el establecimiento del departamento de Contraloría, cuya misión principal como en Francia, es ejercer por medio de sus empleados en toda la extensión del Territorio

nacional una vigilancia continua sobre el manejo de los Agentes responsables que directa o indirectamente dependen del Ministerio de Hacienda, pero sin que la Contraloría en México, tenga la facultad como la tiene la Inspección General de Hacienda en Francia, de dirigir la marcha de los varios servicios del ramo y de rendir informes y explicaciones al Ministro, siendo comunes a ambas oficinas los puntos principales en que consiste el contrôle administrativo de Hacienda Pública en ambas Repúblicas.

Así como por lo dicho respecto de la Administración Pública en Francia en 1889 vemos que en el ramo de Contabilidad e inspección de Hacienda gozaba de una organización completa, así vemos respecto de España que en el mismo año de 1889 este servicio dejaba mucho que desear en ese país, pues por Real Decreto de 12 de febrero de 1884 que apareció en la Gaceta, se abrió una información pública sobre las causas del retraso sufrido en la rendición de cuentas generales del Estado y sobre las reformas más convenientes para remediarlo. Los comentaristas de esa disposición aplaudieron sin reserva la conducta del Ministro de Hacienda al hacer público el embrollo y el desquiciamiento del ramo de Contabilidad en la Administración Española, puesto que las cuentas generales se llevaban con un retraso de catorce años según confesión del Sr. Ministro. Agregan dichos comentaristas que a la mente de cualquiera asoman los innumerables abusos, filtraciones y punibles manejos a que se prestaba contabilidad tan atrasada, por ignorancia en las oficinas del Estado de los principios más elementales y más vulgares de la ciencia de cuenta y razón.

En México, el Ministerio de Hacienda está

organizado con su Administración Central propiamente dicha, y las Oficinas Generales o Departamentos encargados del mecanismo administrativo, teniendo el Ministro de Hacienda las funciones constitucionales de sus demás colegas y además las atribuciones superiores correspondientes al Tesoro público, que ejerció antes del establecimiento del Departamento de Contraloría y que ejerce éste ahora, consistentes en el derecho de verificación absoluta sobre todas las operaciones de cualquier Ministerio que afectan el pago de los caudales del Estado, interviniendo en virtud de este derecho en la regularidad de las órdenes de pago directas o por delegación. En 1889, el Sr. Bustos decía en su obra titulada "La Administración Pública en México" que: "si se estableciera en México una Inspección General de Hacienda que ejerciera por medio de sus empleados en toda la extensión del territorio nacional una vigilancia continua sobre el manejo de los agentes y responsables dando informes oportunos a la Secretaría de Hacienda y explicaciones respecto a las mejoras de que sean susceptibles las diversas disposiciones reglamentarias sobre el particular contribuiría a obtener el mejor resultado con el fruto de sus observaciones y experiencia, y con esto quedaría resumido también en México el "contrôle" administrativo de la Hacienda Pública". Continúa diciendo el mismo autor lo siguiente sobre la Contabilidad Judicial o contrôle ejercido por la Contaduría Mayor de Hacienda. "Tiene razón Josat en considerar el Tribunal de Cuentas como el complemento supremo de las garantías respecto del manejo del Tesoro Público nacional por lo cual dicha corporación en el orden oficial ocupa en Francia el lugar siguiente al de las Cortes de casación y el Consejo de Estado. La misión que actualmente ejerce en México la Contaduría Mayor de Hacienda, que suple las funciones del Tri-

bunal de cuentas, etc., etc., etc." Y agrega después: "...el establecimiento de la Contaduría Mayor de Hacienda en lugar del Tribunal de Cuentas es más conforme al sistema constitucional que nos rige..."

La introducción en el Gobierno de México de tan trascendental reforma es radical, y muy superior a la que después de muchas vacilaciones introdujo a medias el Gobierno en 1910, por la Ley del 23 de mayo, que estableció la contralación concebida por Colbert en 1616 en cuanto a las operaciones de Contabilidad y Glosa, encomendándolas a oficina distinta de la que maneja los fondos, creando la Dirección de Contabilidad y Glosa, dependiente del Ministerio de Hacienda, del cual dependía también, y sigue dependiendo, la Tesorería General de la Nación. No sólo por esa causa es de calificarse ese paso de tímido, sino porque la inspección siguió dependiendo de la Tesorería, o lo que es lo mismo de la misma Secretaría de Hacienda.

CAPITULO II

EL ORIGEN DE LA CONTRALORIA EN MEXICO

En 1917 deseando el S. Gobierno perfeccionar los métodos de administración fiscal nombró una comisión para que estudiara las reformas que conviniera introducir; esta comisión pensó en el establecimiento de una Dirección de Control en la Secretaría de Hacienda, pero hecho el estudio de la proposición se vio que no se obtenía con su adopción una mejora tan radical como la que se perseguía, aun cuando hubiere sido siempre una mejora superior a la

que se introdujo en 1910 con la Dirección de Contabilidad y Glosa. En este estado el estudio de reformas, la Comisión propuso el establecimiento del Departamento de Contraloría, en el caso de que las Cámaras aprobasen la creación de departamentos administrativos, una vez logrado lo cual por ley del 27 de diciembre de 1917, formó la Comisión el proyecto de Ley orgánica del Departamento, que adelante se inserta, de acuerdo con las atribuciones que le fijó dicha Ley, y que son: I. Glosa de las cuentas del Gobierno.—II. Contabilidad de la Nación.—III. Deuda pública.—IV. Relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda.

CAPITULO III

EL OBJETO DE LA CONTRALORIA

La idea primordial que sirvió para la fundación de un "control" de finanzas nacionales se deriva de la necesidad de procurar por medio de él un juicioso uso de los fondos y la estricta observancia de los preceptos legales, teniéndose presente que los métodos que se introduzcan sirvan para proteger los fondos contra las malversaciones, y para restablecer el crédito público, y que en lo relativo a métodos de contabilidad y administración se alcance con ellos la perfección a que han llegado los Gobiernos más progresistas del mundo.

Estudiada la organización de la Secretaría de Hacienda se vio que el "control" sobre sus departamentos lo ejercían los funcionarios principales de ella, los cuales no podían ejercer un "control" efectivo sobre los recursos de la Nación, por falta de un funcionario que

lo verificara. Se tuvo presente que los principales procedimientos del Gobierno descansan en la Contabilidad, la cual no debe limitarse a la fidelidad en los cobros y en los gastos, sino a contener una información que constituya una guía en las operaciones bursátiles del Gobierno, para lograrlo se requiere un mecanismo eficiente, ya que las cuentas en sí mismas no son suficientes, requiriéndose la creación de un funcionario encargado de la vigilancia de la administración fiscal, a estilo del que existe en Estados Unidos y en otros Gobiernos bien organizados, llamado en aquél "Controller del Tesoro", que está en aptitud de tener una información completa en todo tiempo en lo relativo a las operaciones financieras, imponiendo por medio de su alta autoridad la política fiscal del Gobierno en todos sus departamentos. Este alto personaje es de talla superior al que creó la Ley del 23 de mayo de 1910 bajo el nombre de Director de Contabilidad y Glosa, y de su ausencia en la Administración de Hacienda nació la idea primero de establecer un Director de "Control" y después la de establecer una Contraloría.

El Poder Ejecutivo explicó al Poder Legislativo los motivos de la reorganización hacendaria y las razones filológicas para reemplazar la palabra "control" por la de *contralor*. El motivo de la reorganización se hizo consistir en el principio de que el Cajero de una Institución no debe ser al mismo tiempo el Contador, como lo fue durante largos años en México, puesto que en la Tesorería se formaba la Contabilidad, previa glosa e inspección de las cuentas de las oficinas. Se tuvo presente en consecuencia que la tendencia general debía ser emancipar a la Tesorería de toda labor de contabilidad que no sea la mera labor de contabilidad de caja, de recepción, concentración

y distribución de fondos a todas las oficinas que dependen de ella y para dejarla reducida a sus funciones propias que son las de caja. Es decir, el Tesorero General de la Nación debe ser exclusivamente el Cajero del Gobierno Federal y las funciones de su oficina deben estar absolutamente simplificadas, facilitadas y modernizadas, de tal manera, que pueda inmediatamente atender a la concentración de fondos y pago de órdenes libradas.

Se hacía, pues, necesario, quitar de la Tesorería General de la Nación todo lo que fuese contabilidad y glosa y aun ciertas funciones que tienen un carácter de verdadera contralación sobre la Secretaría de Hacienda, como por ejemplo, la facultad de hacer observaciones a los pagos ordenados por dicha Secretaría.

Se tuvo también presente que la Dirección de Contabilidad y Glosa tiene una función que propiamente no se ejerce sino a posteriori supuesto que no llegan a este departamento sino los documentos y cuentas de operaciones ya efectuadas. Se hacia pues necesaria una reforma radical consistente: a) en dar a este departamento una completa independencia de la Secretaría de Hacienda, b) en pasar a dicho departamento todo lo que tenía todavía la Tesorería General de la Federación en materia de contabilidad y, c) por último en dar a este departamento verdaderas funciones de contralación para la vigilancia del cumplimiento estricto de los presupuestos y órdenes. El sistema establecido desde hace más de 30 años consiste en que las órdenes de pago libradas por cualquiera Secretaría pasan a la sección llamada de "pagos" de la Secretaría de Hacienda, la cual registra las órdenes y ordena a la Tesorería el pago respectivo, teniendo dicha sección funciones realmente trascendentales,

supuesto que es por conducto de ella como la Secretaría de Hacienda ordena los pagos o los aplaza en caso de falta de fondos o de falta de cualquier requisito, o los niega en caso de no estar incluidos legalmente en el Presupuesto.

Estas funciones, que son propiamente una función de contralación administrativa, deben ser ejecutadas por un departamento que tenga responsabilidad propia y que, en último caso, pueda tener autoridad derivada directamente del Presidente de la República, para resolver cualquier conflicto que pudiera existir entre la Secretaría que ordena el pago y la de Hacienda.

A eso tiende la creación del Departamento de Contraloría, que se puede llamar también con más propiedad "Contraloría General de Hacienda". Tiene, pues, por objeto el Departamento mencionado, *contralar* administrativamente, todo lo relativo a las órdenes de pago, encargarse de la contabilidad, de la glosa, y, en general ser el que lleve una cuenta exacta del estado financiero en que se encuentre el Gobierno en cualquier momento, tanto por lo que hace a dinero en efectivo, y valores que se encuentren en sus cajas, como por lo que se refiere a la materia de la deuda pública, que es indispensable conservar siempre a la vista. Se explica así el propósito de la creación de un departamento independiente de la Secretaría de Hacienda, perfeccionándose de esa manera un sistema también ya admitido en todas las grandes negociaciones industriales y financieras del Mundo, a saber: que el *Contador* de una Negociación debe ser autónomo e *independiente del Gerente* de la Negociación con funciones perfectamente definidas *distintas de las del Cajero*. Tomando como ejemplo

cualquiera Sociedad anónima, digamos cualquiera Negociación ferrocarrilera, se sabe que la Junta Directiva hace el nombramiento de Gerente, y con independencia de éste designa al Contador, el cual no depende directamente del Gerente, ni tiene dependencia ninguna respecto del Cajero. En toda Negociación industrial, el escalón de facultades en materia administrativa, está hecho en la siguiente forma: Asamblea General de Accionistas. Esta nombra a la Junta Directiva y a los Comisarios. Junta Directiva. Nombra al Gerente, al Tesorero y al Contador.

Hace más de quince años que en la terminología de los negocios y de la organización de los Gobiernos, se siente la necesidad de un término que corresponda a las palabras francesas *controlér*, *contrôle*, *controïeur*, *contrôlement*, o al verbo inglés "*to control*" y sus derivados. Cada día que ha pasado se ha sentido más en el español la necesidad de un término que corresponda en español a estos verbos y a sus derivados sustantivos y adjetivos, y sin embargo de ello la Academia de la lengua no se ha preocupado por proporcionar el término correspondiente, ya sea adoptando cualquier término extranjero, o ya sea desenterrando buenos y castizos términos que tenemos en español. La 13a. edición del Diccionario de la Academia, que acaba de publicarse en 1914 no trae más término que responda a esa necesidad, que el "*Contralor*", al cual únicamente da el antiguo significado español de "Veedor de la Casa Real" y de "Contralor de la Marina", y los verbos "*Contralar*" y "*Contralorear*" en sus acepciones desusadas.

Ya que la Academia de la Lengua no ha respondido a esa necesidad que se siente en español, supuesto que todos los autores fran-

ceses e ingleses usan un término correspondiente a la idea, no solamente de *vigilancia*, sino de *dominio*, sobre determinada materia, el término debe ser buscado y adoptado por los legisladores mismos, sin esperar a que la Academia lo haga, supuesto que debiendo haber buscado el término para responder a la idea, la Academia de la Lengua ni en su 13a. ni en sus anteriores ediciones lo hizo.

En cuanto a las explicaciones dadas por el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo de la República, paso a exponer brevemente las razones que tuvo para aceptar el término "Contraloría".

Tres cosas pueden hacerse cuando se siente la necesidad de un término: o tomarlo del idioma en que existe, aun cuando resulte un barbarismo, o buscarlo en las fuentes latinas o castellanas de nuestro idioma, o inventarlo.

No se aceptó el término "Control" inglés ni el verbo "controlar", que es un barbarismo derivado del mismo anglicismo "control". La palabra "Controi" en el inglés nos viene del francés "contrôle".

La palabra francesa "Controler" era originariamente, "comptroler", es decir, derivada de "compte" y "rolier" en el significado de registrar, del latín "Contrarotulem", registro de cuentas. En España, desde hace mucho tiempo, desde el fuero viejo de Castilla, se encuentra ya usada la palabra "Contrallar", en el sentido primeramente de "Contraria", "llover la contra". Posteriormente esta palabra "Contrallar" fue substituida por la palabra "Contralar", en el sentido de llevar la contra o contrariar.

Desde mucho tiempo hace es bien conocida en castellano la palabra "Contralor", que, habiendo sido originalmente un "Veedor de las Bodegas reales", fue después el "Oficial vigilante de los caudales y efectos en la artillería y en los hospitales militares, y más tarde en la marina". El Diccionario de la Academia tiene la palabra *Contralor* con el siguiente significado: "Contralor" (del fr. "contrôleur"). "Oficio honorífico de la casa real, según la etiqueta de Borgoña, equivalente a lo que, según la de Castilla, llamaban *veedor*. *Intervenía las cuentas, los gastos, las libranzas, los cargos de alhajas y muebles*, y ejercía otras funciones importantes. En el cuerpo de artillería y en los hospitales del ejército, el que interviene en la cuenta y razón de los caudales y efectos". El Diccionario de Fernández Cuesta, que es considerado de gran autoridad, trae en su edición de 1878 la siguiente definición de Contralor: "Contralor". "El encargado de llevar la cuenta y razón de los caudales y efectos en el cuerpo de artillería y en los hospitales militares. Oficial del cuerpo del Ministerio de Marina, destinado en los Hospitales de éste para revisar la alta y baja de los enfermos". El mismo Fernández Cuesta agrega a continuación, palabra por palabra, lo que de allí tomó el Diccionario de la Academia como acepción de la palabra contralor en su sentido antiguo.

Se ve, pues, que el uso de la palabra Contralor en el significado de la palabra "Contrôleur" y en el significado de la palabra inglesa "Comptroller", estaba ya perfectamente admitido en nuestro idioma, para significar cualquier funcionario público encargado de revisar, vigilar, *contralar* determinados actos o determinado ramo. El mismo Diccionario de Fernández Cuesta usa, en vez de la palabra Contralar,

el siguiente término: "Contralorear". "Poner el Contralor su aprobación o refrendar los despachos de su oficio". El mismo Diccionario de Fernández Cuesta trae la siguiente palabra: "Contraloría". "El empleo de contralor y también la oficina del mismo."

Así, pues, reconociendo la necesidad de una palabra que corresponda al término inglés "Control" como sustantivo al verbo "to control" y al nombre "Controllership", era preciso usar una voz que correspondiera a esa idea; pero que fuera tomada de nuestras fuentes castizas, para no tener que adoptar los vocablos ingleses. Por eso se usó en la iniciativa de ley el término de "Contraloría", y los términos "Contralor" como nombre del Jefe de categoría que debe corresponder al funcionario que se encuentra al frente de la "Contraloría", y "contralar" como verbo correspondiente a la función que va a efectuar el "Departamento de Contraloría".

El representante del Ejecutivo en la Cámara, al proponer la Contraloría, dijo que personalmente hace muchos años que, como escritor, en vez de usar el verbo "controlar", que es un anglicismo tomado de "Control", acostumbra usar el verbo "Contralar", tomado directamente del castellano, y usar también en sus escritos desde hace mucho tiempo el término "Contralación" para determinar la acción del verbo "Contralar" y "Contralamiento" para designar el efecto de la acción del verbo. Puede, pues, en su concepto, usarse una serie de términos, todos de derivación castiza, y que correspondan con toda exactitud a la idea general expresada por la palabra inglesa "Control" y sus derivados a saber:

Contralar.—Ejercer dominio sobre determinada materia, vigilarla, refrendar y visar los documentos o actos que traten de vigilarse.

Contralor.—El funcionario público encargado de contralar, por ejemplo, la materia hacendaria.

Contraloría.—La función pública ejercida por el Contralor y la Oficina o departamento encargado de contralar.

Contralación.—La acción del verbo "Contralar".

Contralamiento.—El efecto del verbo "Contralar".

Podría, pues, decirse, resumiendo todas las anteriores ideas, y empleando los términos antes apuntados: La "Contraloría General de Hacienda" será un Departamento autónomo encargado de *contralar* las funciones hacendarias de todas las Secretarías y Departamentos del Ejecutivo. La *Contraloría* estará a cargo de un *Contralor* general nombrado por el Presidente de la República. La *Contralación* se ejerce no solamente sobre la materia de contabilidad y glosa de la Secretaría de Hacienda, sino sobre el cumplimiento de los presupuestos de todas las Secretarías y Departamentos del Ejecutivo y de los Presupuestos de los otros Poderes. El *contralamiento* así obtenido por medio del Departamento de "Contraloría" permitirá fácilmente a la Cámara de Diputados *contralar*, a su vez, la materia por conductor de la Contaduría Mayor de Hacienda.

CAPITULO IV

LOS DEBERES DE LA CONTRALORIA

La ley orgánica de la Contraloría tuvo que sufrir las variaciones correspondientes, con rela-

ción al proyecto de Dirección de Control, el cual comprendía:

1o.—Prescribir los métodos de contabilidad a su libre albedrío, para la mejor interpretación y ejecución de las funciones de control en las transacciones financieras del Gobierno.

2o.—Glosar los ingresos y los egresos del Gobierno.

3o.—Varios "servicios especiales", entre los cuales los principales eran:

A). Estudio de procedimientos de Contabilidad para todas las oficinas del Gobierno, a fin de uniformarla.

B). Preparación de los Presupuestos y de la Ley de Ingresos, teniendo como punto objetivo la reducción de ingresos y egresos, con facultad de hacer observaciones tendentes a su perfeccionamiento, dada la gran importancia que tiene esta función a cargo de la Secretaría de Hacienda.

C). Desempeño de las labores encomendadas al departamento de Estadística, compilando todas las estadísticas relativas a transacciones fiscales, excluyendo las de Comercio.

D). Administración de la Deuda Pública, pasando al efecto a la Dirección de Control, el Departamento de Deuda Pública, que según la Ley del 23 de mayo de 1910 está a cargo de la Tesorería.

E). Informes sobre la circulación monetaria.

Determinados así los deberes que deberían

haber sido atribuidos a la Dirección de Control, se bosquejaron sus funciones así:

El Contralor debe depender de la Secretaría de Hacienda, siendo de categoría igual o mayor a la de los jefes de las principales oficinas de la Secretaría, propiamente de mayor categoría que la del Tesorero. En cuanto a prendas personales debe tener *la más alta honorabilidad y ser competente en finanzas, legislación y contabilidad, y experto administrador, capaz de inspirar confianza y respeto no sólo dentro del Gobierno sino en los círculos todos del país, tanto nacionales como extranjeros*, asimilándolo en sus funciones a las que tiene el "Controller" en los Estados Unidos y en los Departamentos del Tesoro en otros países. Al frente de la Contabilidad estaría un Contador idóneo, recomendándose la *centralización de todas las cuentas del Gobierno*, a cuyo efecto se recibirían en la Dirección del Control los datos necesarios, para preparar todos los informes que necesitaran el Señor Secretario de Hacienda, el Señor Presidente de la República y el H. Congreso. Se pensó en el establecimiento de una división de auditorías, con dos secciones: una para la glosa de los ingresos y otra para la de los egresos, a cuyo cargo estaría la revisión de las cuentas a pagar, dotándola de un servicio de *inspección* que por medio de *investigaciones directas* determinara si procedía hacer los pagos de las cuentas que se le presentaran, porque estuvieran autorizadas por la Ley y porque representaran valores recibidos por el Erario. Se le concedía mucha importancia a la *auditoría de egresos* porque de ella depende la *defensa que hay que oponer a las malversaciones de fondos*. Se pensó que a cargo de la auditoría de ingresos estaría el cuidado de que se efectuaran de acuerdo con la Ley y que *ingresara su importe a las arcas*.

del Gobierno, dotándolo de un servicio de inspección, encargado de que investigara directamente si se cobraban todas las contribuciones y si las fuentes de ingresos rendían todo lo que debía esperar de ellas el Gobierno. Resolvió que todas las labores de glosa recomendadas a otras oficinas pasaran a depender de la oficina de Control, de la cual debían depender los departamentos de bienes nacionales, deuda pública, pagos y estadística.

Al acordarse que la oficina concebida no dependiera de la Secretaría de Hacienda, hubo necesidad de reformar las ideas que se tuvieron presentes para el establecimiento de ella dentro de la Secretaría, y en consecuencia se introdujeron en el proyecto las variaciones correspondientes, quedando como se ve en la Ley orgánica del 18 de enero de 1918. Según esa Ley, los deberes de la Contraloría son como sigue:

1o.—Glosa de las cuentas producidas por las oficinas de Hacienda.

2o.—Formación de la cuenta anual para su revisión por la Cámara de Diputados, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda.

3o.—Administración de la Deuda Pública.

4o.—Relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda.

5o.—Formación de la Estadística fiscal. Sobre este punto nada dice explícitamente la Ley, pero tácitamente comprende esta manera como elemento de ayuda a la contabilidad sintética, a estilo comercial en lo relativo a la contralación y valoración de los bienes nacionales.

6o.—Auditoría local para el registro de las órdenes de pago, de cuyo servicio se acaba de hablar al tratar de la auditoría de egresos.

7o.—Servicio de Inspección que dependía de la Tesorería por medio de los Visitadores, que pasaron a depender de la Contraloría.

8o.—Determinación de nuevos métodos de contabilidad, que respondieran a las ideas emitidas por quienes se ocuparon del estudio de la reorganización de la contabilidad.

CAPITULO V

EL FUNCIONAMIENTO DE LA CONTRALORIA

Ha sido necesaria la narración precedente para explicar el origen del Contralor y sus funciones, el origen de la Contraloría en México, el objeto para el cual fue creada, y sus deberes; y creemos que con lo expuesto, tan someramente como lo requiere la naturaleza de este Manual, podemos ya pasar a tratar la materia desde el punto de vista en el cual hay que colocarnos para responder a ese título; es decir, desde el punto de vista técnico o de la manera como funciona, para enseñanza de las personas que deseen adquirir nociones en la carrera de empleado fiscal en el ramo de Contraloría, a las cuales indudablemente les será útil para que no entren a ciegas a desempeñar las labores propias de este importante servicio.

Las grandes divisiones de las labores del Contralor son:

I. Glosa.—II. Contabilidad.—III. Inspección.
—Trataremos de ellas en el orden enunciado.

Glosa

Respecto de glosa hay que recordar que se ha dividido en glosa *preventiva* y en glosa *definitiva*, estando la primera encomendada al Poder Ejecutivo y la segunda al Poder Legislativo. Vamos a hablar primero de la glosa preventiva.

Se practica en la oficina central de glosa, y por regla general versa sobre lo siguiente:

1.—Si en los cortes de caja ha sido bien paga-
da al mes que se revisa la existencia de caja
del mes anterior.

2.—Si están cargadas las remesas que hayan
hecho otras oficinas, así como los pagos que
se hayan efectuado por cualquier concepto.

3.—Si las cantidades que se consignan por
la recaudación de cada impuesto, así como
de rezagos y de recargos están conformes con
las sumas que arrojen los asientos en los libros.

4.—Si los ingresos están recibidos conforme
a la Ley y las liquidaciones y operaciones nu-
méricas relativas están correctas.

5.—Si se han cumplido las observaciones
referentes a reintegros a la caja.

6.—Si están correctas las sumas.

7.—Si están firmados los documentos por
quienes deben hacerlo.

8.—Si han sido pagados oportunamente to-
dos los servidores del Gobierno.

9.—Si quedan observaciones sin contestar
a fin de librar las órdenes que procedan.

Todas las observaciones de glosa se hacen constar detalladamente en una hoja que se agrega a la cuenta glosada. Los ingresos que quedan pendientes de aplicación o de cobro se abonan a una cuenta especial, y en el caso de que quede algo pendiente por falta de cobro, se carga a la responsabilidad del empleado entretanto se hace el cobro.

Las partidas de data que se rechacen se cargan a la cuenta del empleado responsable. La Contabilidad rectificatoria propia del servicio de glosa consiste en el libro de responsabilidades para las del año fiscal anterior y en el de las del año en curso, abriéndose dos cuentas corrientes a cada empleado en rentas, en las cuales se consignarán el año y el mes a que la cuenta corresponda, el número de observaciones y su monto, las responsabilidades que le resulten de la glosa y las cantidades que resulten a su favor. Además de las cuentas del empleado se abren dos a la oficina, una destinada a consignar las sumas que queden pendientes de aplicación y otra para las pendientes de cobro.

Estas prescripciones generales fueron comprendidas en la Ley de 23 de mayo de 1910, puesto que en los artículos 80 y 81 se lee que la Dirección de Contabilidad y Glosa verifica-
rá si los cobros y erogaciones se hicieron con la autorización necesaria, si unos y otros se hallan debidamente comprobados y si hay exactitud en las operaciones aritméticas y de contabilidad, sujetándose la glosa de ingresos a las leyes y reglamentos vigentes para cada uno de los ramos comprendidos en la Ley de Ingresos, y la glosa de egresos a la ob-

servancia de la Ley de Presupuesto de Egresos. Hay que tener presente respecto a la glosa de egresos, según dicha Ley, lo siguiente:

- 1.—Cuáles pagos requieren orden expresa.
- 2.—Recabar copias de los contratos en los pagos hechos a virtud de ellos.
- 3.—Que se acredite la personalidad de los apoderados.
- 4.—Recabar los comprobantes de pago legales en los casos de compras hechas por el Gobierno.
- 5.—Recabar las autorizaciones de pago que deban dar los inspectores técnicos y del fisco.
- 6.—Recabar copias de los nombramientos de los empleados.
- 7.—Recabar el certificado de la fecha en que tomó posesión el empleado.
- 8.—Verificar la fecha del último día en que devengó sueldo el empleado.
- 9.—Ver si ha habido infracciones a la Ley del Timbre en los comprobantes.
- 10.—Examinar las fianzas que otorguen los empleados que caucionan su manejo.
- 11.—Recabar la justificación de los pagos que requieran orden expresa.
- 12.—Gestionar la contestación de las observaciones de glosa.
- 13.—Inventariar las cuentas glosadas.

Terminada la glosa de una cuenta, se formulan por la sección glosadora, las pólizas correspondientes, haciendo uso de la nomenclatura de las cuentas establecidas. Para la formación de las pólizas se hace uso de estados de concentración de las cuentas a los cuales se vacían por columnas, bautizadas con los nombres que llevan los Ingresos en la Ley respectiva, y los egresos con arreglo a la nomenclatura de Presupuesto.

La enseñanza práctica de un glosador, si la quiere adquirir antes de su ingreso a la Contraloría, debe recibirla en la cátedra de administración y contabilidad fiscal de la escuela de comercio, en la del Dr. Mora o en alguna otra oficial o particular en que haya esta asignatura. Convendría que se establecieran en los colegios oficiales y particulares clases prácticas de glosa política y legislativa, lo cual completará la enseñanza teórica descrita en este Manual. La forma consistirá en que se tuviera una cuenta completa mensual producida por una Aduana, una Administración del Timbre, una Tesorería, una Jefatura de Hacienda y por Correos y Telégrafos, para que sobre ellas explicara prácticamente el profesor la manera de efectuar la glosa, teniéndose a la vista todas las Leyes vigentes.

En cuanto a la glosa definitiva encomendada a la Contaduría Mayor de Hacienda, o Contraloría del Poder Legislativo, modernizando su nombre, como en este Manual sólo se trata del Contralor del Poder Ejecutivo, para contratar por medio de la Contraloría las operaciones de todas las oficinas que manejan fondos, sólo hablaré de lo que tiene que hacer para cumplir con la Constitución General y las leyes relativas, pero no de la manera que emplee para hacerlo de acuerdo con su regla-

mento interior, y únicamente como ilustración en lo concerniente a las labores que tienen conexión con las de glosa a cargo de la Contraloría.

La glosa Legislativa tiene por objeto verificar según la Ley orgánica vigente, si los cobros y gastos se hicieron con la autorización necesaria, si unos y otros se hallan comprobados y si hay exactitud en las operaciones aritméticas, todo lo cual verifica también la Glosa recomendada al Poder Ejecutivo. Además, la Contaduría Mayor de Hacienda verifica la glosa de las cuentas de la Beneficencia Pública del Distrito Federal y las de los Municipios de los Territorios Federales. Al terminar la Contaduría la revisión y glosa de una cuenta anual expide los finiquitos respectivos a las oficinas que las producen, las cuales a su vez los expedien a sus oficinas subalternas, y éstas los expiden a los empleados cuyas cuentas se hubiesen aprobado, para que todos reciban el documento de resguardo que les corresponde, a efecto de que extingan obligaciones procedentes de las fianzas y demás garantías dadas para caucionar el manejo de quienes tienen a su cargo fondos o valores públicos, así como para que extingan las responsabilidades civiles de los empleados para con el Fisco, quedando vivas durante cinco años las que les resulten por actos u omisiones no cubiertos por un finiquito. Esas responsabilidades alcanzan subsidiariamente a los glosadores, y por eso se hace mención de ellas en esta parte de la glosa como instrucción para las personas que quieran seguir la carrera de glosador, preliminar de otras superiores, pertenecientes a la Contraloría o a la Contaduría Mayor de Hacienda.

Debo decir que se ha pensado establecer el servicio civil, a efecto de que los empleados

del Gobierno sean nombrados y ascendidos de acuerdo con la organización que se dé a este servicio, conforme a lo establecido por Gobiernos progresistas. Además, en la Contraloría hay una comisión de "eficiencia" que por ahora se ocupa de examinar a los solicitantes de empleo de pagador, siendo natural que por medio de esta comisión se practiquen los exámenes, cuando se organice el servicio civil de la Contraloría, lo cual está muy indicado en bien del Gobierno y de sus servidores.

Como hemos visto, la glosa que se practica en la Contraloría y la que se verifica en la Contaduría del Legislativo no difieren,—y no puede ser de otro modo,— puesto que persiguen los mismos fines; es decir, los errores en que puedan haber incurrido los que cobraron las rentas, hicieron los gastos, manejaron los fondos y practicaron operaciones financieras por cuenta del Gobierno. La glosa preventiva, previa, preliminar o provisional difiere solamente de la definitiva en que es hecha por el Poder Ejecutivo con mayor oportunidad que la segunda a cargo del Legislativo, y antes de formar la cuenta, haciéndose ésta sobre la cuenta ya formada, y tendiendo ambas a descubrir y corregir errores.

Dado que la emisión del finiquito que expide el Tribunal de cuentas en última instancia o sea la Contaduría Mayor de Hacienda, nace de un requisito constitucional, y se cumple de acuerdo con la Ley orgánica de esa importante oficina, Ley que no puede ser derogada o modificada por el art. 6o. transitorio de la Ley orgánica de Contraloría, de entenderse es que no puede desaparecer la necesidad de esa emisión para resguardar al Poder Ejecutivo, mientras que no se modifique tal precepto Constitucional. En tal virtud, es

aplicable la parte técnica, en principio, a que se refiere este Manual, al hablar de las funciones de los glosadores de la Contraloría. Esa duplicación de la glosa es inevitable, y aun es de juzgarse conveniente, ya que cuatro ojos ven más que dos, y si se quisiera acortar el plazo que media entre la glosa que hace el Ejecutivo de una cuenta, y la que practica el Legislativo, de la misma cuenta, habrá que dirigirse a la simplificación de procedimientos de la glosa del Ejecutivo, que fue uno de los puntos que se tuvieron presentes al estudiar la Dirección del Control, dentro de la Secretaría de Hacienda, o cuando menos al perfeccionamiento de ellos por medio de personal idóneo, es decir, ilustrado y bastante práctico. La Contraloría, al tener, como tiene, facultades ilimitadas de inspección y de vigilancia *precedente*, además de la glosa sobre hechos consumados, es un auxiliar poderosísimo de la Contaduría Mayor, la cual puede esperar que la necesidad en que está de apurar los recursos que le da la facultad que tiene de glosar, para revisar la cuenta, disminuye en importancia, al saber que con el establecimiento de la Contraloría se efectúa en ella una glosa completa, *precedida* de la inspección ocular, ejecutada por conducto de los visitadores que tiene a sus órdenes para vigilar los distintos servicios administrativos encomendados a la Secretaría de Hacienda en los ramos de Aduanas, Timbre, Jefaturas, Correos, Telégrafos, Casa de Moneda, Comisión Monetaria, Caja de Préstamos y demás oficinas verdaderamente importantes en que hay manejo de fondos, valores públicos y bienes nacionales.

Mientras que por mandato constitucional deban ser revisadas por el Legislativo las cuentas del Ejecutivo, la tarea glosadora de la Con-

taduría Mayor no debe desaparecer, siendo más fácil que pudiera simplificarse la glosa preventiva a cargo de la Contraloría. Si así fuere, los estados de concentración que se forman para correr las pólizas que dan origen a los asientos, se terminarán más pronto, pero habría el inconveniente que el Ejecutivo no podría descubrir por sí mismo los errores de sus empleados para exigirles responsabilidades oportunamente, dejando esa tarea al Legislativo, con lo cual se disminuiría la responsabilidad de primer grado de los empleados del Ejecutivo. Tampoco puede convenirse en la supresión de la glosa definitiva, porque la Contaduría para expedir a conciencia sus finiquitos, necesita glosar. Repito que no es posible variar el sistema establecido de glosa, mientras que subsista la Legislación vigente, la cual, por otra parte, revela toda la moralidad y los recursos prácticos de que pueden y deben echar mano los Gobiernos progresistas, pero creo que por medio de los elementos modernos de taquigrafía, estenografía, máquinas contadoras, formas o esqueletos y de la enseñanza teórica y práctica que preconiza este Manual y de un personal competente y bien dirigido, que coadyuve eficazmente en el terreno del trabajo, es posible violentar las labores de glosa y la formación de la cuenta anual del Gobierno General para entregarla sin retardo. He sido, intencionalmente, demasiado prolíjo en este particular, para demostrar la importancia que tiene la preparación en las escuelas oficiales y particulares de personas competentes que alleguen a la Contaduría Mayor de Hacienda, a la Contraloría, a los Gobiernos de los Estados, a sus Legislaturas, a los Municipios, a los Gobiernos del Distrito y Territorios la mayor suma de conocimientos y de competencia, y eso sólo se logra por la difusión de la enseñanza, sobre todo de la relativa a la moderna organización de contralamiento.

Para concluir con el capítulo relativo a glosa, repetiré que consta de tres partes: la aritmética, la de justificación y la de documentación o comprobación. La primera es la que asegura al operador de la exactitud de sus operaciones, la segunda se refiere a la Ley o disposición superior que autoriza la entrada o salida de valores, y la tercera consiste en la existencia del documento que compruebe el hecho que ha dado origen al asiento.

De todo esto debe ocuparse la glosa, la cual podría dividirse en dos partes: la primera se ocuparía de la corrección de los errores aritméticos, y de la compulsa de los comprobantes para cerciorarse de que están completos y en debida forma, y la segunda de cerciorarse si la recaudación se hizo conforme a la ley, y si el egreso se sujetó al presupuesto aprobado. De estas dos partes en que parece natural dividir las labores de glosa, es de lo que debe consistir la glosa preventiva, correspondiendo a la glosa definitiva examinar si en la cuenta que le presenta el Ejecutivo se reconcentró bien el ingreso y el egreso, con apoyo en la documentación correspondiente.

Terminado el capítulo sobre glosa, sigue el capítulo sobre contabilidad, que es la que viene a constituir el *alma de la administración hacendaria*, porque por medio de ella se conoce la historia de las finanzas del Gobierno para satisfacción del pueblo, y satisfacción del Gobierno, al producir las cuentas de su administración con toda claridad y oportunamente a efecto de que sea, como debe ser, el trasunto fiel de la eficiencia financiera gubernamental.

Contabilidad

El resultado más palpable de una buena organización hacendaria tiene que traducirse en la *mayor o menor facilidad para producir sus cuentas y en la perfección de ellas*. En cuanto a los asientos, como son de valores físicos, virtuales y complementarios, el mecanismo establecido es forzoso consecuente del antecedente legal que sirve para encarnar el esqueleto de la Contabilidad, y se ha llegado a él después de muchos años de trabajos y esfuerzos, por lo que las modificaciones que se introduzcan conviene que se hagan previo el cabal conocimiento de la organización existente, para que estando en consonancia con ella penetren al terreno de la práctica como elemento *simplificativo inmediato, y no de trastorno o confusión*, como suele suceder con los proyectos que aparecen aceptables en el terreno teórico, y con mayor razón cuando se trata de una contabilidad tan *extensa y complicada* como la del Gobierno General, por lo que es delicada y peligrosa la introducción de reformas en su mecanismo la cual como he dicho, no es la obra de un hombre en un día, sino la dolorosa gestación de varias generaciones adaptada a la idiosincrasia nacional. Ha habido muchas leyes de contabilidad, y la práctica ha demostrado que no son ellas tan necesarias, como lo es la aplicación de *medidas energicas para su observancia con la colaboración de personal idóneo*. Hago hincapié en este punto para hacer resaltar la necesidad de la enseñanza de esta materia para que el Supremo Gobierno pueda tener un *personal selecto, a base de instrucción y mejor remunerado*.

Las funciones que la ley confiere a la Con-

traloría en materia de Contabilidad son: 1a. Acordar los métodos.—2a. Acordar la forma de sus libros.—3a. Recabar todas las cuentas de empleados y funcionarios del Gobierno que deben rendirlas.—4a. Llevar las cuentas de la Nación.—5a. Formar estados de operaciones, de rentas recaudadas, de egresos, sumarios detallados, de fondos especiales, mensuales y hojas de balance, de acuerdo con lo que previene la ley de Contraloría en sus artículos 27 a 33.

Como se ha dicho en los párrafos precedentes, relativos a glosa, esta sección prepara las pólizas o los certificados de glosa, conteniendo cada uno de ellos un asiento, que se transporta al libro Diario, y de allí al Mayor y a los auxiliares valiéndose de la nomenclatura de cuentas, que aparece en el catálogo que anualmente se expide, de acuerdo con las leyes de Ingresos y de Egresos. En esas pólizas se ven los comprobantes relativos a los asientos que expresan, y se encuadernan, formando tomos, que sirven para la comprobación de la cuenta que se rinde al Poder Legislativo. La Glosa y revisión de la cuenta la verifica la Contaduría Mayor de Hacienda sobre la cuenta misma, en vista de las pólizas y de sus comprobantes anexos, y no sobre los Estados que le resumen. Paso a exponer el sistema de Contabilidad.

DESCRIPCION GENERAL DEL SISTEMA ESTABLECIDO DE CONTABILIDAD. LEYES POR CONSULTAR DE ADMINISTRACION FISCAL EN LA REPUBLICA

16 de noviembre de 1824
8 de mayo " 1826

26 de diciembre	"	1830
15 de enero	"	1840
26 de junio	"	1852
11 de febrero	"	1854
31 de enero	"	1861
16 de agosto	"	1861
30 de agosto	"	1863
6 de agosto	"	1867

Reglamento de 1o. de diciembre de 1867.

18 de noviembre	de 1873
30 de mayo	" 1881
23 de mayo	" 1910

Se lleva la Contabilidad de la Nación por partida doble y comprende las cuentas relacionadas con el Presupuesto (Ingreso y Egreso) las de entradas y salidas por ramos independientes de dicho Presupuesto, las de bienes muebles e inmuebles, las de los derechos a favor de la Hacienda Pública, liquidados y no hechos efectivos, así como las de las obligaciones a cargo de la misma liquidadas y no satisfechas, las de fondos y valores pertenecientes a instituciones administradas por el Ejecutivo Federal y las de fondos y valores ajenos.

El tecnicismo oficial da el nombre de "Ingresos" a las recaudaciones que se efectúan por concepto de la Ley de "Ingresos"; de "Egresos" a los pagos que se hacen con cargo a la partida del Presupuesto de Egresos; de "Entradas" a las cantidades recibidas con abono a cuentas de Fondos y Auxiliares, y de "Salidas" a los pagos y ministraciones con cargo a cuentas auxiliares y de fondos.

Para cumplir con el artículo 94 de la Ley del 23 de mayo de 1910, la Contabilidad se ha dividido en tres partes:

Cuenta del Presupuesto o transitoria.

Cuenta permanente.

Cuenta de la Deuda Pública.

Las cuentas de fondos se comprenden en las de orden o auxiliares.

Para que cada ejercicio no comprenda sino lo que le pertenece, se apela al movimiento convencional de ciertas cuentas, puesto que al terminar el ejercicio ni se cobraron todos los impuestos que el Fisco tuvo derecho a percibir, ni se pagaron todas las partidas autorizadas por la Ley de Egresos, por lo que los ingresos y egresos de cada año quedan sujetos a modificaciones en los años siguientes. Para efectuarlas, ya sean efectivas o virtuales, se han abierto las cuentas siguientes.

- I. Ingresos indebidamente percibidos.
- II. Ingresos no cobrados.
- III. Egreso no efectuado.
- IV. Exceso en el Egreso o Egreso indebido.

Cuentas que se afectan por las operaciones virtuales que rectifican los Presupuestos de Ejercicios feneidos.

CASOS QUE SE PRESENTAN

- I. Ingreso no acusado.
- II. Ingreso acusado con exceso.
- III. Egreso no acusado.
- IV. Egreso acusado con exceso.

Se da el nombre de "Ajuste del Ramo" al acto de adeudar a la cuenta de "Presupuesto de Egresos de la Federación" la suma que el Presupuesto respectivo fija al ramo correspondiente.

Por ejemplo:

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION EN EL AÑO FISCAL DE 1912 a 1913

a "Ramo Décimo Secretaría de Hacienda y Crédito Público	\$ 35.004,407.47
---	------------------

El ajuste de una cuenta de egreso consiste en abonar a la de que se trate por el débito del ramo correspondiente el importe de los vencimientos comprobados y justificados.

Las cuentas de ingreso se establecen de acuerdo con los impuestos, derechos y productos cuyo cobro autoricen las leyes respectivas. Se acreditan de las cantidades recaudadas y se saldan al terminar el año por la cuenta de "Ingresos de la Federación" la cual se cierra por la de "Hacienda Pública".

Las cuentas de egreso se abren de acuerdo con el Presupuesto, una para cada sección de él. Se adeudan de las cantidades erogadas de conformidad con el Presupuesto. Se acreditan a la terminación del año de las sumas vencidas legalmente y se saldan por la cuenta denominada "Saldos acreedores en el año fiscal de..."

Se da una idea general del movimiento de las cuentas de ingreso y egreso hasta su liquidación final teniendo presente lo siguiente:

1o. Que las cuentas de fondos están cargadas con abono a las de ingreso del importe de la recaudación que se supuso en un año;

2o. Que las de ingreso reportan el cargo con abono a las de fondos de las devoluciones de los impuestos cobrados indebidamente dentro del año;

3o. Que las mismas cuentas de ingreso se saldan como se ha dicho;

4o. Que las cuentas de egreso se adeudan por el crédito de las de fondos, del importe de las erogaciones que deben reportar, y que se abonan para ajustarlas, por el cargo del ramo de que dependan, y por los reintegros por los adeudos de las de fondos;

5o. Que las cuentas de egreso se saldan por el crédito de la de "Saldos Acreedores".

6o. Que los ramos ajustan las cuentas de egreso y se adeudan del importe de las cancelaciones de partidas que hubiere en el año con abono a la cuenta de "Presupuesto de Egresos de la Federación", adeudándose también del saldo acreedor que tienen por el Haber de la cuenta denominada "Economía en el Presupuesto".

7o. Que esta cuenta de "Economía en el Presupuesto" se cierra por la de "Presupuesto de Egresos de la Federación".

8o. Que la de "Presupuesto de Egresos de la Federación" se carga con abono a los ramos correspondientes del valor de las asignaciones del Presupuesto, abonándose la propia cuenta de Presupuesto del importe de las cancelaciones de partidas con cargo a los "Ramos" de la economía obtenida en el año por el adeudo de la cuenta de ese nombre y el saldo que resulte por el Debe de la de "Hacienda Pública".

9o. Que el saldo deudor que como existencia en efectivo arrojan las cuentas de fondos responde al superavit acusado en la cuenta "Hacienda Pública" y a la reserva que se debe tener para cubrir los créditos no pagados, que a su vez acusa la cuenta de "Saldos acreedores".

La liquidación consiste en lo siguiente:

Todos los asientos de la cuenta de Egreso que se liquide con cargo a la del Ramo a que aquélla pertenezca significan un ajuste mal hecho y por consiguiente una contrapartida, y todos los del Haber que no sean por el cargo del mismo Ramo significan contrapartidas o reintegros de cantidades pagadas indebidamente en el ejercicio con adeudo a la propia cuenta. Las contrapartidas del Debe, más los reintegros y contrapartidas del Haber, se deducen del Debe total de la cuenta de Egresos de que se trate para obtener la percepción líquida, y el total Haber para averiguar el vencimiento acreditado.

"Cuenta permanente". Se le da este nombre porque los saldos que la forman, cuando no se liquidan en el año fiscal en que se practican, pasan a la contabilidad del ejercicio siguiente o subsiguientes hasta su completa depuración.

Las cuentas de esta división están comprendidas en los siguientes grupos:

1o.—De fondos de Tesorería.

2o.—De rectificaciones a resultados de años fiscales feneidos, valores en suspensión y pérdidas.

3o.—De propiedades, derechos y acciones a favor de la Hacienda Pública.

4o.—De derechos a favor de terceros.

5o.—De movimiento compensado.

6o.—De liquidación.

GRUPO PRIMERO

Fondos de Tesorería

Las cuentas de este grupo se adeudan:

- I. Por el traslado de numerario de unas cuentas a otras de este propio grupo, lo que determina el cargo a la que recibe con abono a la que entrega.
- II. Por la percepción de contribuciones, impuestos, rentas y demás capítulos que establezca la Ley de Ingresos, lo que da lugar al abono de las cuentas de ingreso.
- III. Por los reintegros de cantidades que en años fiscales cerrados hayan efectuado malamente cuentas de egreso u otras que impliquen responsabilidad o adeudo. En ambos casos el abono debe ser hecho a la cuenta de ingreso denominada "Reintegros de alcances o liquidaciones de cuentas o de cualesquiera otras obligaciones que conforme a las leyes correspondan al Erario Federal", en la inteligencia de que al cerrarse el asiento de percepción debe expedirse inmediatamente el que cancele el saldo que existe en la cuenta deudora. Si el saldo por el cual se verifica el reintegro no aparece en cuenta alguna por haberse afectado indebidamente una de egreso, se constituye la responsabilidad

con abono a "Aplicaciones improcedentes a cuentas de egreso de años fene-
cidos", debiéndose tener presente que esta operación minora el cargo que se haya a la partida respectiva y por lo tanto aumenta su sobrante.

- IV. Por las entradas que tengan lugar con abono a las cuentas auxiliares de los grupos de la cuenta permanente a que corresponzan.

Se acreditan por lo siguiente:

- I. Por el traslado de numerario, operación que ya se explicó.
- II. Por los pagos con cargo a las partidas del Presupuesto o sea a las cuentas de egreso.
- III. Por las devoluciones con cargo a cuentas de ingreso de las sumas que indebidamente se les hayan abonado durante el año fiscal que esté en curso y que por consiguiente motiven el cargo a la cuenta productora, o por los pagos que las mismas cuentas de ingreso deben reportar.
- IV. Por la devolución de ingresos indebidamente percibidos en años fiscales cerrados y cuyo cargo debe refluir sobre la cuenta denominada "Devoluciones en efectivo por ingresos pertenecientes a años fene-
cidos".
- V. Por las salidas que afecten las cuentas auxiliares que correspondan de la cuenta permanente.

La liga de las cuentas de fondos con las auxiliares produciendo entradas o salidas tiene lugar generalmente cuando se trata de ramos extraños a la cuenta de Presupuesto, como ocurre con los productos de la Beneficencia Pública, con la venta y pago de los giros del Correo y del Telégrafo, con las sumas consti-

tuidas en depósito y con las que pertenezcan a los fondos económicos de algunas corporaciones, todo lo cual realmente procede de fondos separados e independientes de los que forman el Erario y por lo mismo totalmente ajenos a la cuenta del Presupuesto, y cuando se recibe o entrega cualquiera cantidad con abono o cargo provisional a algún ramo de la cuenta permanente. Como la Contabilidad de la Deuda Pública contiene un movimiento independiente de la General de la Nación, aun cuando está comprendida dentro de ésta, no son admisibles las pólizas de cargo o abono a cuentas de fondos del grupo de Tesorería por el abono o cargo de las de fondos de Deuda Pública.

Los saldos deudores así de entrada como de salida de estas cuentas deben corresponder con las existencias reales presentadas por los cuentadantes tanto al comenzar como al acabar el año, de manera que tales cuentas quedarán comprobadas con los respectivos cortes de caja o con algún documento oficial suscrito por el tenedor de esos fondos, en la inteligencia de que las cuentas de este grupo se saldan por "Responsabilidades", por carecer en la contabilidad de las constancias indicadas.

GRUPO SEGUNDO

Rectificaciones a resultados de años fiscales feneidos, valores en suspensión y pérdidas

Las cuentas pertenecientes a este Grupo se refieren:

1.—A las rectificaciones de Presupuestos cerrados.

2.—A las sumas que por falta de datos precisos o de autorizaciones no han llegado a gravar los ramos en que definitivamente deben figurar.

3.—A las sumas que de acuerdo con las prescripciones legales, la Hacienda Pública prescinde de su recobro.

Las cuentas de este Grupo están en su mayor parte entre las auxiliares.

GRUPO TERCERO

Propiedades, Derechos y Acciones a favor de la Hacienda Pública

La ley del 13 de diciembre de 1902 divide los bienes inmuebles de la Nación en dos clases:

1.—Bienes de dominio público o de uso común.

2.—Bienes propios de la Hacienda Federal.

Las minas y terrenos baldíos tiene su legislación especial, y la expresada ley detalla los mencionados bienes, no incluyéndose en el inventario que forma parte del activo de la Hacienda Pública los bienes de dominio público o de uso común, sino solamente los bienes propios de la Hacienda Federal, que son:

1o.—Los que por sus condiciones especiales o por determinación de la ley, están destinados a un servicio público.

2o.—Los bienes que por cualquier título

translativo de dominio o por las leyes adquiere la Hacienda Federal.

Los saldos de las cuentas de los bienes de la Nación, así como los derechos y acciones a favor de la Hacienda Pública, forman parte de los créditos activos de la mencionada Hacienda Pública.—Están estas cuentas en el grupo de las auxiliares.

GRUPO CUARTO

Derechos a favor de terceros

Son las cuentas que representan efectivo o valores que no son de propiedad federal, y están comprendidas dentro de las existencias de Tesorería, las cuales, por tal causa, están afectadas a los saldos constantes en cuentas de Depósito, en las de Beneficencia y en otras de su género.

También se comprenden las cuentas cuyos saldos representan créditos pasivos de la Hacienda Pública que no han tenido por origen la entrega material de dinero o valores, sino que han nacido por servicios prestados o por obligaciones que el Gobierno ha contraído.

GRUPO QUINTO

Movimiento compensado

Son las cuentas que por figurar en el Activo y Pasivo no alteran la de la Hacienda Pública.—Las mismas cuentas se relacionan solamente unas con otras y los asientos que las afectan

son independientes, sea, no incluyen ramos ajenos a las cuentas de ese grupo.

GRUPO SEXTO

Liquidación

Excepto las cuentas de Hacienda Pública y Balanza todas las demás que forman este grupo sirven para liquidar directamente las operaciones relativas a la cuenta transitoria, cerrarla y enlazar sus resultados con la cuenta permanente.

Estas cuentas son:

- 1.—Balanza.
- 2.—Economía del Presupuesto.
- 3.—Hacienda Pública.
- 4.—Ingresos de la Federación.
- 5.—Presupuesto de Egresos de la Federación.

La número 1 resume saldos deudores y acreedores de la cuenta permanente.

A la número 2 se abona, al liquidar la de Hacienda Pública, la diferencia entre lo asignado por el Presupuesto de egresos y lo ajustado a los mismos. El cargo se hace a la cuenta del respectivo ramo de los en que se divide el Presupuesto y se salda por la cuenta denominada “Presupuesto de Egresos de la Federación”.

La número 3 representa al Gobierno en todas sus operaciones. Recibe a su crédito el producto neto de los ingresos ordinarios y extraordinarios y a su cargo el importe líquido de los egresos. También se le carga todo

lo que constituye una nueva obligación contraída por el Gobierno, y se le abona lo que produce reducción en el Pasivo de aquella.

La número 4 resume los saldos acreedores de las cuentas de ingresos, y se salda por Hacienda Pública.

A la número 5 se le carga el importe total del Presupuesto de Egresos y el de las ampliaciones y adiciones con abono a los diversos ramos en que aquél se divide, se le acreditan las reducciones o cancelaciones de partidas con cargo a los diversos ramos de Presupuesto y las demás que en cada ramo aparecen no ajustadas con cargo a "Economía en el Presupuesto". El saldo que representan las autorizaciones ejercidas durante el año con cargo al Presupuesto se balancea por la cuenta "Hacienda Pública".

6 a 17.—"Ramos". Se aplican al débito de cada uno de ellos los vencimientos de las cuentas de Egreso en que aquellos se dividen, las cancelaciones de partidas del Presupuesto con abono a "Presupuesto de Egresos de la Federación", y la parte no ajustada en el conjunto de las que forman cada ramo con abono a "Economías en el Presupuesto".

Se les abonan las cantidades que para ellos asigne el Presupuesto y las aplicaciones y adiciones autorizadas por leyes posteriores, quedando así saldadas las cuentas.

18.—"Saldos acreedores en el año fiscal de 1911-912". Se le acredita el saldo con que se cerró en el año citado y se carga cuando dicho saldo se traslada a la cuenta de "Saldos insoluto procedentes de Presupuestos".

19.—"Saldos acreedores en el año fiscal de 1912-913". Se consideran así todos aquellos que resultan al liquidar las cuentas de Presupuesto, pasándose su importe por Balanza a esta misma cuenta que se abre en el año fiscal siguiente y que en él se cierra por "Saldos insoluto procedentes de Presupuestos".

DEUDA PUBLICA

Esta cuenta está arreglada de modo que su movimiento, en el caso de que se pretendiera, podría separarse con toda facilidad del de la Contabilidad General, puesto que sólo se liga con ella por medio de la cuenta fundamental de Hacienda Pública.

Las sumas que se entreguen a los Bancos encargados del servicio de la Deuda se aplican a las partidas correspondientes del Presupuesto con abono a la oficina del Gobierno que entrega el dinero, y se adeuda la cuenta del Banco que recibe como abono a la cuenta de "Traslado de fondos de Tesorería a los de la Deuda Pública", saldándose ésta a fin de año por la de Hacienda Pública.

Las cuentas de Deuda Pública están comprendidas en los tres grupos siguientes:

1o.—Fondos de Deuda Pública o sean las cuentas que se abren a los Bancos.

2o.—Deuda Pública representada por títulos.

3o.—Depósito y traslado de fondos.

De las cuentas del grupo 1o. hay que decir que no todas las autorizaciones de ley dan

facultades al Ejecutivo para hacer gastos: las hay tan sólo con el objeto de que se separen cantidades de la masa del Presupuesto en ejercicio, a fin de constituir los fondos que se manejan después con independencia del Presupuesto y para cuyo destino ya no tienen aplicación los preceptos legales en lo referente a revalidación de órdenes por el fin de un año económico, sino que únicamente se rigen por los términos de los respectivos contratos y por los preceptos de las leyes que les han dado origen. Cuando se trata de la Deuda Pública consistente en títulos, quedando fijada en la Ley de Presupuestos una asignación para su redención y servicio, se refiere a lo que en un año debe vencer la expresada Deuda y no a lo que en el mismo debe ser pagado por ella.

En consecuencia, los fondos en poder de los Bancos no deben ser considerados como existencias disponibles.

Cuando se compran bonos a menos de la par de conformidad con los contratos respectivos, se accredita a la cuenta de fondos de Deuda Pública la cantidad líquida pagada en efectivo, y la diferencia entre el precio de compra y el valor nominal se abona a Hacienda Pública.

En cuanto al grupo 2o. hay que decir que en la emisión de títulos se carga la cuenta de Hacienda Pública por el abono a la que representa los valores que se pongan en circulación y se adeuda dicha cuenta por el importe de cupones vencidos.

La redención de títulos y pago de cupones motivan el adeudo de las cuentas correspondientes con abono a la cuenta de Deuda Pública.

La prescripción de bonos y cupones determinan el cargo a las respectivas cuentas con abono a Hacienda Pública, y el importe de esas prescripciones amerita la salida de los bonos con cargo a la cuenta de "Traslado de Fondos de la Deuda Pública a la Tesorería" y abono a la de Fondos de Deuda Pública que corresponda, cargándose la cuenta de Fondos de Tesorería con abono a "Aprovechamientos diversos no especificados".

En cuanto al grupo 3o., están las cuentas de "Depósitos por cupones faltantes a bonos redimidos de la Deuda Pública".

"Traslado de fondos de Deuda Pública a los de Tesorería.

"Traslado de Fondos de Deuda Pública".

El trabajo de formación de asientos está repartido entre todos los Jefes de las Mesas que componen las Secciones de Contabilidad y Glosa. Los expiden por medio de pólizas al terminar la revisión y glosa de las cuentas que tienen a su cargo o cuando fuese necesario por las operaciones virtuales que afectan dichas cuentas.

Esta distribución de labores trae consigo la ventaja de que no siendo un solo individuo el que formula los asientos, éstos pueden girarse sin que la expedición de unos entorpezca la de otros.

Termino la descripción precedente relativa al sistema establecido de contabilidad, manifestando que no *juzgo posible introducir mejoras esenciales*, pero que aunque no deba substituirse en mi concepto por otro el actual método, debe tenerse presente, para cuando se trate de reformarlo, lo siguiente:

- 1.—Buscar los defectos de que adolezca el método actual.
- 2.—Escoger los medios de subsanarlos o corregirlos.
- 3.—Observar el modo de que con menos empleados se obtengan mejores, más eficaces y satisfactorios resultados.
- 4.—Considerar cuál debe ser el sistema, tanto de la Contabilidad General como de las cuentas auxiliares, que por su sencillez, claridad y exactitud deba substituir al actual, mediante un criterio de amplitud que dé facilidades para la rendición de la cuenta general.
- 5.—Elección de un personal idóneo, y expedición de una ley justa y enérgica de empleados de Hacienda.

En el capítulo relativo trataré de las funciones que desempeñan en los Estados Unidos los Contadores de diversas categorías, y ojalá que se establezca en la Escuela de Comercio y Administración la carrera de Contador Fiscal, que abarque todos los conocimientos que lo capaciten totalmente en el ramo de glosa, en el de contabilidad, en el de legislación, en el de administración y en el de inspección, que constituyen la contralación de la materia hacendaria, tanto por medio de los trabajos de gabinete, como por los de inspección en el terreno. Paso a la tercera y última parte del funcionamiento de la Contraloría, consistente en la inspección.

Inspección

La que verifica la Contraloría sobre todas las

oficinas con manejo de fondos, valores públicos y bienes nacionales es ilimitada por la ley de su instituto, como se podrá ver en el resumen que va al final de esta división, relativo a los poderes de que fue investida para el desempeño de sus elevadas funciones. La inspección se verifica por medio de todas las personas que con el carácter de inspectores prestan sus servicios a la Contraloría, y que como se ve en el presupuesto de egresos vigente se dedican a los ramos de Aduanas, Timbre, Jefaturas de Hacienda, Pagadurías, Correos, Telégrafos y demás oficinas federales, principalmente en la Ciudad de México, y en las que el Gobierno por una u otra causa, tiene intereses que vigilar. Dada la importancia de los servicios que están llamados a desempeñar los señores Inspectores, la Contraloría ha tratado de formar un *cuerpo idóneo, eficiente y sobre todo honrado*, toda vez que considera que son los genuinos representantes del Departamento, y que por tal motivo debe ser *ejemplar su conducta*, poniendo de manifiesto ante todo y por todo la necesaria disciplina y eficacia en el desempeño de sus labores sin perder de vista que son los llamados a *corregir y a ordenar* las oficinas de la administración fiscal, puesto que la misión de la Contraloría tiene como principal objeto *organizar convenientemente los servicios hacendarios de la Federación*. La Contraloría ha acordado que los Inspectores que se distingan en sus labores, y que cooperen eficazmente a su buena marcha, sean recompensados con ascensos y con constancias a título de diplomas, que les servirán para formar sus hojas de servicios, y les den derecho para ocupar puestos de mayor categoría.

Como las funciones de los Inspectores requieren bastante libertad de acción por su par-

te, no sujetándose a cartabón reglamentario, sino en aquellos puntos que sean reglamentables por constituir labores rutinarias o de cajón en las oficinas que visitan, debe explicarse que los Inspectores de cada ramo deben tener perfecto conocimiento de la *legislación* conexa con él, con su *contabilidad particular*, con la *contabilidad general* y con las prácticas más convenientes en el *despacho administrativo* de las oficinas que inspeccionan, a fin de poder conocer los *defectos* de que adolezcan las oficinas visitadas y proponer e implantar los remedios convenientes. Es indispensable que sea evidente la *superioridad* de los Inspectores sobre los empleados que tienen a su cargo las oficinas que visitan e inspeccionan, y que demuestren además *gran tacto y habilidad* al hacer recomendaciones, para que sin herir la *susceptibilidad* de los funcionarios visitados, pueda hacerse sin *fricciones y cueradamente* la introducción de las mejoras que juzgan convenientes. La edad, los conocimientos, la preparación y todos los requisitos que deben concurrir en los inspectores hacen que no sea posible dar en este Manual reglas prácticas para la conducta que deben observar y los trabajos que deben ejecutar los referidos empleados, que por su categoría se consideran como *altos empleados de la Contraloría*, capaces de, no sólo por ese hecho, sino por sus prendas personales, allegarse el respeto y la estimación de los jefes de las oficinas que visitan, empleando la *energía y la inflexibilidad necesarias* en los casos en que por desgracia fuese indispensable que procedan de esa manera. Son los representantes de la Contraloría en todas las oficinas de Hacienda, y llevan en sí la facultad representativa de la oficina, sobre la cual naturalmente refluirá lo bueno que es de esperarse de estos funcionarios. La *discreción y reserva* en sus procedimientos son

indispensable, y los medios que empleen para lograrlo quedan al buen criterio de ellos, no siendo posible dar reglas concretas a este respecto. La inspección de los fondos, valores públicos, muebles e inmuebles de la Nación se ajusta a las cuentas, inventarios y datos estadísticos de las oficinas visitadas para cerciorarse de su exactitud y de su existencia íntegra.

VI

OBLIGACIONES DE LOS INSPECTORES

Por regla general las obligaciones de los inspectores fiscales son las siguientes:

Las visitas tienen por objeto inquirir si los empleados cumplen con la eficacia y celo necesarios todos los deberes que las leyes, reglamentos y circulares les imponen, o si por ignorancia, abandono o mala fe de su parte sufre algún perjuicio el servicio público o las rentas del Estado. El fin de la visita es hacer cesar desde luego ese perjuicio, tomándose al efecto las disposiciones convenientes. Los empleados están en la obligación de permitir la visita inmediata, sin pretender demorarla con algún pretexto. Los inspectores o visitadores, como representantes de la oficina de que dependen, deben ser estimados por los empleados visitados como sus superiores jerárquicos. El primer acto del inspector al comenzar a practicar la visita consiste en pedir el talonario de recibos expedidos por la oficina, los libros de ingresos y los comprobantes de data del mes, a fin de cerciorarse de que se han corrido los asientos hasta el último recibo de cada talonario, firmando los talones. Se cortan las sumas de los libros y en vista de los

comprobantes de salida, se pone el libro de caja a la fecha, se corta y se verifica el arqueo. Tanto el visitador como el empleado firman, previa fecha, a renglón seguido del en que queden cortadas las cuentas en todos los libros de la Oficina.

Las existencias quedan bajo la responsabilidad del Inspector, conservando la llave de la caja. Si al verificarce el arqueo se encuentra algún faltante en la existencia, sin una explicación inmediata y que satisfaga al visitador, se continuará el reconocimiento hasta el completo esclarecimiento de si el empleado se halla realmente en quiebra. Si resultare que lo está, en el acto se consigna el hecho a la autoridad judicial, haciéndose cargo desde luego de la Oficina el Inspector. A la vez dirige oficio a la autoridad política dándole conocimiento del hecho y pidiéndole se asegure a la persona contra quien resulte responsabilidad. El Inspector informa desde luego por telégrafo a su Matriz.

Después de esto, se comienza la visita propiamente dicha, formando por duplicado el expediente respectivo, en el cual constarán los cortes de caja de primera y segunda operación, expresándose si se encontraron o no de conformidad las existencias, y haber sido consignado el hecho, en el segundo caso, a la autoridad judicial, y haberse pedido a la autoridad política la aprehensión inmediata del culpable, la cual tuvo o no verificativo. Se confrontan los asientos de caja de los días corridos del mes en curso con los auxiliares respectivos para cerciorarse de que diariamente fue dada entrada a la recaudación habida por todos los ramos. En lo relativo a remesas de fondos, se confrontan los asientos con los oficios de remisión, y talones del correspondiente

libro de recibos. Las salidas por el mismo periodo de tiempo se comprueban con los recibos respectivos.

Terminadas estas operaciones, se sentará en el expediente razón de lo hecho y de lo que hubiere resultado, señalando los errores de forma, si los hubo, y anotando que fueron subsanados. En el caso de que aparezca maliciosamente que no se ha dado entrada a algún valor o que se ha supuesto una salida, y como consecuencia de ello se compruebe el descubierto del empleado, se procederá como se ha dicho, acompañando al oficio que se dirija a la autoridad judicial, en lugar del corte de caja, una copia de la diligencia en la cual conste el desfalco.

La visita debe hacerse a partir de la fecha en que se practicó la anterior. Con vista de la lista de rezagos se consignará en el expediente su monto por ramos. El Inspector mandará hacer los cobros pendientes, inclusive lo relativo a la recaudación corriente, y si al hacerse el requerimiento de pago alegaren los causantes haber enterado ya el todo o parte de lo que adeudan y lo probaren con un recibo legal, se sentará en el expediente la respectiva diligencia y se exigirá al empleado el reintegro, consignándolo además, si a juicio del Inspector no ha mediado equivocación sino delito.

Se examinan los libros de registro de impuestos hasta donde el Inspector considere conveniente para dejar bien determinado el orden y exactitud con que se está procediendo en el importante ramo de ingresos, y de lo que diariamente se practica a tal respecto se asienta en la noche la razón respectiva, a fin de que el examen del expediente dé tanto

como sea posible, clara cuenta de la marcha de la visita. Cuando el examen de los libros acuse omisión de algunas entradas, el Inspector debe calificar el hecho, y cuando a su juicio no procedan de simple error sino que desde el principio estime que la omisión de las entradas es de mala fe, o por la ampliación del examen de cuentas llegue a adquirir tal convencimiento, procederá contra el empleado como se ha dicho, y por estas responsabilidades formará notas detalladas así: 1o. Pagos recibidos y no hechos los asientos respectivos, constando que fue hecho el entero por los recibos expedidos por la Oficina y presentados por el interesado. 2o. Pagos recibidos y no hechos los asientos respectivos, no apareciendo que la Oficina haya recibido su importe, pero que son de su responsabilidad pecuniaria conforme a la ley. 3o. Cobranzas incompletas por diferencia de cuota u otra razón legal y que a juicio del Inspector implique responsabilidad criminal. 4o. Cobranzas incompletas por error en la anotación en las cuentas o libros. 5o. Cobranzas incompletas por error en la liquidación, o por diversos errores. 6o. Contribuciones prescritas por falta de cobro.

Debe examinar el Inspector si la forma observada en la contabilidad es la prescrita por el Superior, si las contrapartidas o asientos mandados practicar por razón de glosa han sido debidamente hechos y si no hay raspaduras o enmendaduras. Se corrige lo que proceda y se advierte al Jefe de la Oficina en lo que se juzgue necesario. Se revisan después el archivo y los papeles en giro y las colecciones de leyes y circulares para que no les falte ninguno.

Si no estuviere en orden el archivo, se hará que desde luego se arregle. En cuanto a mobi-

lario, si faltare algo, hará que se reponga desde luego por el empleado responsable. Se inquire qué asuntos están detenidos o paralizados por alguna circunstancia especial, y se cuida de que se terminen o se pongan en vía de arreglo. Las visitas no se dan por terminadas sino cuando las oficinas estén a juicio del Inspector debidamente arregladas.

En los expedientes de visita, además de lo ya expresado, debe constar la opinión del visitador respecto a si los gastos que eroga la oficina son los necesarios o deben de ser aumentados o disminuidos, dando las explicaciones que funden aquella, y asimismo cuantas razones se juzguen conducentes a efecto de que el Superior adquiera el debido conocimiento del estado que guarda la oficina y de las medidas tomadas para perfeccionarla.

Se fecha cada documento, diligencia o razón referente a la visita, y se firman por el Inspector y el Jefe de la Oficina que se visite, pudiendo el segundo agregar antes de su firma, las aclaraciones que a su derecho convengan. Un ejemplar del expediente de visita se remite a la Matriz de que depende y el otro se conserva en la Oficina.

Si el jefe de la Oficina estimare que el Visitador se excede respecto de él, en el ejercicio de sus atribuciones, se lo manifestará así con comedimiento, conservando su derecho a salvo para comunicar a la oficina superior lo que crea conveniente.

Los Inspectores son responsables de todo aquello que por abandono, consideración o deferencia no hayan hecho constar en el expediente para remediar los errores o abusos que después se noten por la oficina superior o en otra visita.

Puede decirse que estas instrucciones son en principio aplicables a cualquiera que sea la Oficina que se visite, y por grande que sea su importancia, debiendo haber naturalmente en cada caso los reglamentos convenientes expedidos para los visitadores de cada clase, puesto que son distintas las materias de aduanas, de las de timbre, y éstas de las de Correos, Telégrafos, Jefaturas, etc., pero la esencia es igual siempre.

CAPITULO VII

BREVES APUNTES SOBRE ADMINISTRACION FISCAL

Como continuación del capítulo anterior, y por vía de ilustración, me ocuparé de la parte histórica de la Administración fiscal en México a grandes rasgos, por creer que interesará a quienes se ocupen de su estudio.

En 1524 llegaron a México el *Tesorero Alonso de Estrada*, el *Contador Rodrigo de Albornoz*, el *Factor Gonzalo de Salazar* y el *Veedor Chirinos* para instituir el *Tribunal de Cuentas*.

La glosa de la cuenta de la real hacienda duraba cinco años y en 1767 se intentó en balde introducir el sistema de partida doble.

La emancipación comenzada en 1810 y consumada en 1821 no abolió en mucho tiempo las ideas de aquella época sobre política hacendaria, hasta que la obra trascendental “El Ensayo Político de la Nueva España”, del Barón de Humboldt, reveló las riquezas de México.

En 1824 se cambió el sistema administrativo colonial de la Hacienda Pública, desde cuya fecha data la creación de la *Tesorería General de la Federación*, por Ley del Constituyente de 1824, expedida el 16 de noviembre e intitulada “Arreglo de la administración de la Hacienda Pública”, la cual extinguió las Direcciones Generales y contadurías de las diferentes rentas entonces existentes, centralizándose la dirección y administración de la Hacienda Pública en el Secretario del Ramo y estableciéndose en la Secretaría de Hacienda un departamento de cuenta y razón, al que se encomendaron las funciones de las contadurías suprimidas. Se estableció la *Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público*, encargada de examinar y glosar las cuentas del Ejecutivo, dependiente de la Cámara de Diputados. Todas las Oficinas de Hacienda, inclusive la Tesorería, enviaban sus cuentas originales a la *Secretaría de Hacienda* para que formara la cuenta general el *departamento de cuentas y razón*.

A este sistema de organización en 1824 de las Oficinas de la “Hacienda Pública”, que en la Secretaría de Hacienda concentraba la dirección suprema del ramo en su doble función de recaudar las rentas y distribuir sus productos lo nulificó el sistema opuesto, que traía su origen del régimen colonial, combatiendo el principio de la concentración en la *Secretaría de Hacienda*, que se logró abolir en 1830, por medio de una organización de la Tesorería General, a la cual se le dio gran ensanche en sus atribuciones con relación a las que tenía en 1824, y por medio de la supresión del departamento de cuentas y razón de la Secretaría de Hacienda, pasando a la *Tesorería la obligación de formar la cuenta general del Erario* que el Ministro de Hacienda debía

presentar anualmente al Congreso. En consecuencia, a la Tesorería se enviaban todas las cuentas de las oficinas de Hacienda, lo que dificultaba la vigilancia del Ministro, y producía mayores dificultades en la dirección de una oficina que entendía en los ingresos y en los egresos y en su contabilidad. Leyes posteriores tendieron a destruir aún más la concentración administrativa de la Secretaría de Hacienda creada en 1824, estableciendo una de ellas la Dirección general de rentas en 1831, encargada de la inspección de todos los ramos de la Hacienda administrados por la Federación.

En 1867 el Benemérito Juárez tuvo que enfrentarse con la salvación de la Hacienda Pública, y palpó la necesidad de atender a la administración fiscal de una manera preferente. Reorganizó la Tesorería y estableció el departamento de estadística y el de Contabilidad. Cincuenta años después es parecida la labor que hay que desarrollar para el arreglo de las finanzas nacionales. Ayudó al Patricio el Sr. D. Matías Romero, nombrado Ministro de Hacienda en 1868, y en 1870 produjo su interesante memoria que resumió todos los problemas de la época, pero no llevó a su término la empresa de reconstitución hacendaria, aunque desde entonces data la presentación anual de las cuentas del Tesoro, la formación de los Presupuestos y la uniformidad en las cuentas, y el orden y la subordinación en las Oficinas de Hacienda. En 1872 se retiró el Ministro de Hacienda, y poco o nada hay que decir desde entonces hasta 1881, en que se acabó de implantar en la contabilidad fiscal el principio iniciado en 1830 de la concentración en manos de la Tesorería, bajo la dirección administrativa del Ministro de Hacienda, estableciendo la glosa preventiva de las cuentas de

la Tesorería General, que facilitó mucho la labor revisora de la Contaduría Mayor.

En 1910 se estableció la Dirección de Contabilidad y Glosa, sin duda por recordarse que es elemental el principio de que deben ser distintas las oficinas que manejan fondos de las que llevan la contabilidad. La Ley del 23 de mayo de 1910 dio un paso en ese sentido, pero no fue franco, pues todavía se reservó la Tesorería gran número de facultades de carácter administrativo.

En resumen, la historia nos enseña, respecto de la Administración fiscal, que de 1824 a 1830, sea, en los primeros seis años de un periodo de noventa y cinco años, funcionaron el departamento de cuenta y razón, la Tesorería y la Contaduría Mayor de Hacienda, es decir se tuvo presente el elemental principio de que deben ser distintas las oficinas de caja y de contabilidad; que de 1831 a 1910, es decir, durante 80 años, la Tesorería funcionó como oficina central de pagos, glosa, cobros y contabilidad; teniendo la Dirección de Rentas el encargo de inspeccionar todos los ramos federales y la Contaduría Mayor el de revisar las cuentas en su totalidad hasta 1870, y parcialmente desde esa fecha, en que se estableció la glosa preventiva y que de 1910 a 1916, es decir durante los últimos seis años del periodo se volvió a emplear el sistema que rigió de 1824 a 1830, funcionando la Tesorería y la Dirección de Contabilidad y Glosa en la Secretaría de Hacienda y la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente del Legislativo. Desgraciadamente las enseñanzas históricas de 1824 a 1830 y de 1910 a 1916, no tienen todo el valor práctico que se necesitaría para compararlas con el periodo de 80 años, en que la persistencia en la preponderancia de la Te-

sorería parecía indicar la bondad de que se le considerara como oficina central cobradora, pagadora, glosadora, inspectora y encargada de la contabilidad.

La Contraloría establecida por el Señor Presidente Carranza, a propuesta de su infatigable colaborador el inteligente abogado Sr. D. Luis Cabrera, quitó a la Tesorería la gran suma de facultades que tenía en materia de inspección y administración, y han quedado a cargo de la nueva oficina las siguientes funciones que tenía a su cargo la Secretaría de Hacienda: *a)* fiscalización de todas las oficinas que dependen de Hacienda, y las que dependen del Gobierno General con manejo de fondos, valores y bienes muebles e inmuebles, *b)* sobrevigilancia en la recaudación de todos los impuestos, rentas y demás ramos productores encomendados a todas las oficinas sin excepción, *c)* dirección de las operaciones relativas a la cuenta general de la Federación, revisando las operaciones aritméticas y clasificando los ramos en todos los cortes de Caja que recibe de las Oficinas federales de Hacienda para conocer y concentrar el movimiento mensual de productos y gastos, *d)* visar todas las órdenes de pago, tanto de Hacienda como de otros Ministerios, *e)* formar el activo y pasivo de la Nación, *f)* llevar el gran libro de la Deuda Nacional, *g)* registrar y valorar todo lo perteneciente al Erario Federal, y *h)* llevar parte de la estadística y de lo contencioso.

Como dato curioso consignaré que desde 1889 se propuso el establecimiento de la Dirección de Contabilidad y Glosa y no fue sino 22 años después, en 1910, cuando se estableció por el mismo Gobierno al cual fue propuesta, con el objeto de que se concentraran las cuentas parciales de todas las oficinas

generales del ramo, previa la correspondiente revisión y glosa.

Basta examinar las cuentas generales anuales del Tesoro público para cerciorarse de que es tan completa y clara como puede y debe ser la Contabilidad de Hacienda, pues hay lujo de detalles, y no falta ninguno, ni aun para el Contador más exigente. Naturalmente hay que emplear personal numeroso y apto para este sistema, pero el aumento de gasto que pueda haber para llevar una Contabilidad tan minuciosa como la que pueda apetecer el más exigente administrador de fondos, está de sobra recompensado con los males que previene y los bienes que procura, debido al conocimiento perfecto y oportuno de todos los pormenores que concurren a la marcha de sus operaciones. Podrá haber métodos más rápidos y en consecuencia que demanden menos personal, tiempo y gasto, y quizá ellos den también la suficiente luz y claridad que los métodos extensos, pero hay que tener en cuenta en esta materia la costumbre inveterada.

Aquí cabe indicar que conviene tener un Código de Contabilidad y establecer una Academia de Contraloría donde se instruyan de lo siguiente: 1. Principios generales de la partida doble mercantil.—2. Nociones sobre la organización de la Hacienda Pública, y sus relaciones con el contribuyente para cubrir los gastos de la Administración.—3. Estudio de las rentas que constituyan el Erario de la República.—4. Contabilidad práctica de cada renta, según el principio de concentración y glosa introducidos por la Contraloría.—5. Contabilidad de las Oficinas pagadoras y de las ordenadoras de pagos.—6. Contabilidad concentradora que presente de un golpe la situación

financiera en todos sus detalles.—7. Leyes fundamentales relativas a la recaudación y distribución de los fondos públicos. Creo que se había concedido a la Contabilidad de Hacienda toda la importancia que tiene para la rendición de las cuentas, pero que no se había dado gran importancia a la influencia indisputable que ella tiene sobre la situación financiera hasta que por la novísima Ley de Contraloría se ordenó la formación de estados mensuales que contribuyan a proporcionar el conocimiento de esa situación, lo cual determina la necesidad de establecer una contabilidad sintética, a base de cuadros estadísticos, fundados en monografías estadísticas fiscales.

Con el establecimiento de la Contraloría se ha puesto México a la altura de Inglaterra, Alemania y Francia, ya que cuenta con un funcionario encargado y responsable de la corrección de las cuentas producidas por los funcionarios de Hacienda, estableciéndose la contralación permanente por medio de la concentración de las cuentas y sus justificantes, practicando la vigilancia mediante visitas, revisando las operaciones de las oficinas, pagadurías, etc., en el lugar de su residencia, y proponiendo las mejoras de que sean susceptibles las disposiciones reglamentarias. Queda también México, con su Contraloría, a la altura de Estados Unidos, que tiene su "Comptroller of the Treasury".

Insistiré, para terminar, en la necesidad que hay de procurar que en la enseñanza oficial se atienda por modo preferente la instrucción de la Administración Fiscal, mediante un plan bien concebido, proporcionando práctica a los alumnos en las oficinas del Gobierno, a efecto de que cuente con empleados útiles en el importante ramo de Hacienda, con lo que al

mejorar el servicio, mejorarán las rentas, cudiéndose de preferencia de formar un cuerpo competente de visitadores e inspectores bien instruidos en el ramo a que se dediquen. Todo lo anterior servirá de estímulo a los que deseen dedicarse a la honrosa carrera de empleado de Hacienda.

CAPITULO VIII

LAS FACULTADES DE LA CONTRALORIA

Las facultades que en todo o en parte desempeña la Contraloría, desprendidas de las que ejercía la Secretaría de Hacienda según la Ley del 23 de mayo de 1910, vigente al reorganizarse esa Secretaría, son las siguientes: por orden alfabético:

Actas de sorteos de bonos. Agentes con manejo de fondos, su registro y rendición de cuentas. Amortización de bonos y cupones. Apertura de la Contabilidad de la Hacienda Pública. Aplicación de preceptos del Código Federal de Procedimientos Civiles. Atribuciones y deberes de la Tesorería General de la Federación. Atribuciones y deberes de la Dirección de Contabilidad y Glosa. Autorización de libros de las oficinas. Autorización para dispensar deficiencias. Avisos del movimiento de personal con manejo de fondos. Avisos de responsabilidades e irregularidades en las cuentas. Balanzas generales y particulares para la Contaduría Mayor de Hacienda. Bases para la formación de la nomenclatura de las cuentas. Bienes muebles, su inspección, y su inclusión en la Contabilidad. Bonos, emisión, irregularidades en su amortización, canje,

legitimidad, sorteos, cancelación de los amortizados y archivo. Clasificación de fianzas. Caución de manejo de empleados. Cobros, su justificación. Compra de efectos. Compulsa de cuentas. Comprobación de egresos y cobros. Comprobación y justificación de cuentas. Concentración de fondos. Consulados de la República, glosa de sus cuentas. Contabilidad de la Deuda Pública. Contabilidad y Glosa de las Direcciones generales. Contadores delegados, Contestaciones a observaciones. Contratos. Cortes de caja, revisión e intervención. Cuentas de oficinas y agentes. Deudas de los Estados, bonos y cupones. Dudas sobre legitimidad de bonos y cupones. Entrega de libros, pólizas y balanzas a la Contaduría Mayor de Hacienda. Entregas de oficinas, intervención. Expedición de finiquitos. Falta de rendición de cuentas, penas. Fondos, requisitos para ministrárslos. Idoneidad de fiadores. Intervención de cortes de caja, valores, bienes, compras, ejecución de obras, adquisición de bienes muebles e inmuebles. Justificación de cuentas, cobros y egresos. Libramientos. Listas de bonos y sorteos. Ministraciones y pagos de fondos. Muebles, valor en que se adjudican a la Hacienda Pública. Noticias y estados para la Cámara. Obligaciones a cargo de la Hacienda Pública. Observaciones a las órdenes de pago. Observaciones de glosa y contabilidad de todas las oficinas federales. Órdenes que afecten partidas agotadas. Órdenes de pago referentes a contratos. Pagadores, rendición de sus cuentas. Pólizas, sus requisitos. Requisitos para pago de fondos. Responsabilidad civil proveniente de delito. Responsabilidad de oficinas y agentes. Revisión de cuentas. Simplificación de operaciones de recaudación y pago. Tesorería de la Federación, reorganización, funciones, rendición de cuentas, operaciones de glosa, órdenes de pago. Venta de bienes em-

bargados. Vigilancia de las oficinas que manejan fondos. Vigilancia de cobros y pagos. Valores de adjudicación de la Hacienda Pública de bienes rematados. Valores de instituciones administradas por el Ejecutivo. Venta de bienes raíces embargados. Visitas a la Tesorería. Visitas periódicas y extraordinarias a las oficinas con manejo de fondos.

Las facultades de la Contraloría, según su Ley orgánica de 18 de enero de 1918 se ven fácil y rápidamente en el índice que sigue a la ley. Tanto por las facultades enumeradas desprendidas de las que tenía la Secretaría de Hacienda, como por las que expresa dicho índice, se viene en conocimiento de la *grandísima importancia* que tiene la Contraloría.

ANEXOS

Alberto Hijar y Haro
1a. Chopo núm. 25

Ciudadano Rector de la Universidad
Nacional

Presente

Alberto Hijar y Haro, con domicilio en la 1a. del Chopo número 25, ante usted atentamente expone:

Que bajo el nombre de "discusión de las leyes sobre contabilidad fiscal" ha escrito la continuación de los "principios de administración fiscal aplicables a la contraloría", los cuales a su vez son la continuación del "manual de contraloría" alias, Glosa, Contabilidad e Inspección de la Hacienda Pública.

Que de la reunión de esos tres libros bajo el nombre de "administración y contabilidad del erario federal de México" solicita la declaración por ese Departamento de la propiedad del título de la obra, a la vez que solicita que se sirva anotar que se reserva la propiedad literaria de la tercera obra llamada "Discusión de las Leyes sobre Contabilidad Fiscal", y que se me exima del pago de la contribución establecida, a virtud de ser como las anteriores escrita con fines pedagógicos.

En cuya virtud a usted suplico se sirva mandar publicar la declaratoria correspondiente, a cuyo efecto acompañó los tres ejemplares prevenidos, y acordar que quede exceptuada del impuesto vigente por la razón expuesta.

Protesto lo que fuere necesario.
México, 12 de octubre de 1919.

(Firmado)
A. Hijar y Haro

Mesa 4a. de Bellas Artes, núm. 8432.
Asunto.— Enterado de que se reserva la propiedad literaria de la obra titulada:
"Discusión de las Leyes sobre Contabilidad Fiscal".

Al C. Alberto Hijar y Haro.—1a. del Chopo
núm. 25.

Presente

Con toda oportunidad se dio cuenta al Ciudadano Presidente de la República con el escri-

to de usted fechado el día 12 del actual, en que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 1234 del Código Civil, declara que, como autor que es de la obra titulada "Discusión de las Leyes sobre Contabilidad Fiscal", se reserva usted el derecho de propiedad literaria que le corresponde de la mencionada obra.

A fin de evitar que la producción intelectual de la que usted se reserva la propiedad sea reproducida por alguien con perjuicio de sus intereses, el Ciudadano Presidente de la República dispuso que esa declaración se mande publicar en el "Diario Oficial de la Federación", sin perjuicio de que oportunamente se incluya en la relación trimestral que ordena el mismo Código Civil, en el concepto de que la obra de que se trata ha quedado registrada en el libro relativo de este Departamento con el número setecientos veintisiete, a fojas treinta y uno y setenta y uno.

Lo comunico a usted para su inteligencia, acusándole recibo de los tres ejemplares de la obra de que se trata, a los que ya se da la distribución correspondiente; y le manifiesto que ha sido exceptuada del pago de derechos por tratarse de una obra de carácter pedagógico.

Reitero a usted mi atenta consideración.

Constitución y Reformas. México, D. F., a
21 de octubre de 1919.

EL RECTOR
José N. Macías
(Firmado)

**DECLARACION DEL SEÑOR DOCTOR
DON ALFONSO PRUNEDA, DIRECTOR
DE LA ESCUELA NACIONAL SUPERIOR
DE COMERCIO Y ADMINISTRACION,
SOBRE LA UTILIDAD DE LA OBRA**

Un sello que dice: "Escuela Superior de Comercio y Administración.—México".

Méjico, 3 de diciembre de 1919

Sr. D. Alberto Híjar y Haro

Presente

Estimado señor:

Refiriéndome a la atenta nota de usted del 29 de noviembre último, me es grato manifestarle que, en vista de la opinión de los señores Profesores de esta Escuela, D. Luis G. Aragón, D. Eduardo M. Butrón y D. Hermenegildo Díaz, considero muy conveniente la publicación del "Manual de Contraloría" escrito por usted, y creo que prestará muy útiles servicios no sólo a los alumnos de esta Escuela, sino a todas las personas interesadas en los asuntos fiscales.

En cuanto a que la misma obra sirva de texto en esta Escuela, no puedo por ahora comunicar a usted nada definitivo sobre el particular, pues ignoro si el año que entra se abrirá la clase de Contabilidad Fiscal, en la que, por lo demás, sería muy útil su estudio, según la opinión de uno de los señores Profesores mencionados.

Felicito a usted por el trabajo que ha emprendido y deseándole todo el éxito que se merece me repito, como siempre, su afectísimo, atento y seguro servidor,

Alfonso Pruneda

Rúbrica

**SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO
PUBLICO**

A los CC. Secretarios de Estado y Jefes de Departamento

Presentes

El señor don Alberto Híjar y Haro es miembro de la Comisión de Contadores nombrada para estudiar la reorganización de las cuentas de la Hacienda Pública.

Con tal motivo, he de agradecer a ustedes se sirvan ordenar se le faciliten todos los datos que le sean necesarios de esa Secretaría de su digno cargo para el desempeño de la Comisión que se le ha conferido.

Renuevo a usted las seguridades de mi consideración muy distinguida.

Constitución y Reformas. México, 25 de junio de 1917.

El Subsecretario
Encargado del Despacho
R. Nieto

**DEPARTAMENTO UNIVERSITARIO Y
DE BELLAS ARTES**

Al C. Alberto Hijar y Haro

Calle del Chopo 25.—Ciudad

Se dio cuenta al C. Presidente de la República con el escrito de usted fechado el día 20 del mes actual, en el que de acuerdo con lo prevenido en el artículo 1234 del Código Civil declara que es autor del arreglo de una obra que ha titulado Manual de Contraloría y del que se reserva la propiedad literaria y artística que le corresponde, y el mismo Ciudadano Presidente dispuso que esa declaración se publicará en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de que oportunamente se incluya en la relación trimestral ordenada por el Código antes mencionado, en el concepto de que el arreglo de que se trata ha quedado registrado en el libro respectivo de este Departamento con el número 685 a fojas 117-71.

Lo que comunico a usted para su inteligencia acusándole recibo de los tres ejemplares que acompañó de la obra de referencia a su citado oficio, a los que ya se da la distribución correspondiente, y hago de su conocimiento que fue exceptuada del impuesto respectivo en vista de tratarse de una obra pedagógica.

Constitución y Reformas. México, agosto de 1919.

El Rector
José N. Macías

**DICTAMEN DEL SEÑOR PROFESOR DE
CONTABILIDAD FISCAL EN LA ESCUELA
NACIONAL SUPERIOR DE COMERCIO
Y ADMINISTRACION, DEPENDIENTE
DE LA SECRETARIA DE INDUSTRIA,
COMERCIO Y TRABAJO, DEL 24
DE SEPTIEMBRE DE 1919**

...“Encuentro la obra muy adecuada para dar a conocer la personalidad y manejo de la Contraloría, de novísima creación, con lo que expreso que creo conveniente su publicación para instruir a todos los empleados de la Administración Pública sobre el particular. La clase de Contabilidad Fiscal deberá de enseñarse con los procedimientos generales de contabilidad y las reglas de actualidad que se den en la época en que se haga el curso, pero es indudable que la obra del Sr. Hijar y Haro será un complemento muy interesante para dar a conocer lo que hoy por hoy constituye el elemento directivo de la Administración Pública. Si a esa clase se le diera el carácter de libre, es muy posible que los empleados de la Administración Pública concurrieran en ella, así como que habría jóvenes que haciendo ese estudio y otros como escritura en máquina, taquigrafía, etc., podrían optar a empleos del Supremo Gobierno que les permitieran empezar a luchar por la vida”.

“No entro en el estudio del Manual, no por considerarlo digno de poca importancia, sino porque tan sólo se refiere mi opinión a aceptarse como texto. En resumen, creo muy conveniente la publicación del libro del Sr. Hijar y Haro y que se aplique como complemento en la clase de contabilidad fiscal, la que en cada caso deberá darse con arreglo a las disposiciones legales que rijan en la técnica general de la Teneduría de Libros.

Luis G. Aragón

DESORGANIZACION DE LA SECRETARIA DE HACIENDA POR EFECTO DE LA CREACION DE LA CONTRALORIA*

G.L. de Llergo

PREFACIO

El Estudio que a continuación se hace sobre la desorganización de nuestra Secretaría de Hacienda, no abarca más que el concepto relativo a los efectos producidos por la creación del Departamento de Contraloría. Este Estudio se publicó, hasta el capítulo XII, en otros tantos artículos, que vieron la luz pública en el diario "El Heraldo de México", gracias a la benevo-

lencia de su entonces Director, y fino amigo mío, el Sr. Ing. Vito Alessio Robles. Aquí sale más completo y abarca toda la materia que se relaciona con este problema hacendario. No pretendo, como se ve, tratar aquí de toda nuestra desorganización financiera hecha por la pasada administración, sino únicamente la originada por la creación de ese instituto. Tal desorganización la hubo también en otros aspectos que merecen estudio y correctivo, pero salen del marco de nuestro cuadro. Expresaré algunos ejemplos.

* El ensayo se editó originalmente como opúsculo, incluyendo un Estudio de la Contaduría Mayor de Hacienda (1919) aquí omitido. La impresión fue realizada en la Ciudad de México el año de 1920, pero no se menciona la casa editorial en la versión original. Antes, sin embargo, nació como una serie de artículos periodísticos enfilados al análisis del Departamento de Contraloría. El opúsculo ha sido reproducido cabalmente, a excepción de un anexo pequeño que se juzgó irrelevante en esta edición. Se ha conservado formación y ortografía idénticas a las originales. N. del D.

La Secretaría de Hacienda ya se hallaba modificada, aunque no radicalmente, antes de crearse la Contraloría. Servicios que se habían desempeñado como parte de la labor de una sección de la misma Secretaría, v. g.: el de IMPUESTOS, se inflaron enormemente hasta alcanzar la magnitud de un Departamento, dedicado principalmente a idear nuevos impuestos.

Cuando se incautaron los Bancos de Emisión establecidos, se creó, existiendo el Departamento de Crédito, otro nuevo, denominado Departamento de Bancos. Este ya no existe hoy; pero ocasionó desorganización.

Las tarifas aduanales se alteraron en sentidos varios, y la contribución del Timbre aumentó generalmente, bajo la excusa de las necesidades revolucionarias.

Los servicios públicos, por ejemplo, los de Correos y telégrafos, entre otros, están, cuando menos duplicados y mucho más deficientes que antes.

El personal de la administración financiera, que importa mucho sea de un elevado nivel moral, descendió grandemente so pretexto de méritos y compromisos revolucionarios, que no fue quizás posible eludir.

El servicio de la Deuda Pública reconocida, dejó de cubrirse y, a la fecha, el monto a que debe ascender debe ser muy grande ya.

Las Instituciones de Seguros que son netamente instituciones de crédito, arbitrariamente se arrojaron a otra Secretaría, quitándolas de la de Hacienda, que es a la que debidamente toca vigilarlas. Estas Instituciones han prestado grandes servicios de carácter social y filantrópico en países como Estados Unidos, Inglaterra, Bélgica, Alemania, entre otros; y en este último cobró tales creces, que se contaban por millones los asegurados entre los campesinos. Entre nosotros estaban a punto de aclimatarse y hoy amenazan completa ruina. Importa mucho resolver ese problema ligado íntimamente con el de la previsión social.

El servicio consular nuestro, el cual está íntimamente enlazado con el comercio exterior y, por ende, con las finanzas, es muy deficiente también, a pesar de que siempre, según datos de personas fidedignas, ha sido uno de los mejor remunerados entre todas las Repúblicas hispano-americanas. Los derechos que antes se cobraban se han más que sextuplicado, pues hoy alcanzan a más de ocho millones de pesos, y como aparece que tales productos se han convertido en simples arbitrios de la Secretaría de Relaciones, están expuestos a ser dilapidados.

Todos estos asuntos y muchos más que no se enumeran y que acusan desorganización de la Hacienda Pública, importa y urge solucionar, no sólo con vista del estudio del problema mismo, sino inspirándose en verdaderos ideales patrióticos, como lo sería el de hacer la designación del personal fundándose principalmente en su aptitud y honorabilidad.

Antes de terminar estas líneas creo de justicia dar público testimonio de mi gratitud, por las luces que me han prestado en esta labor, a los señores Luis Mesa Gutiérrez, Luis G. Aragón y José Mota Velasco, cuya competencia en materia de hacienda pública nacional es bien conocida.

I

PUNTO DE VISTA DE ESTE ESTUDIO

Si algún organismo gubernativo, entre los diversos que dejó formados la administración del general Díaz, se hallaba en buenas condiciones, debemos decir que fue uno de ellos

la Secretaría de Hacienda. Sin duda que no llegaría a la perfección, porque nada humano puede alcanzar ese grado; pero, comparando su organización, cuando la Revolución maderista estalló, con la que tenía al establecerse el régimen tuxtepecano, en una simple ojeada, se persuade uno de que la administración de la Hacienda Pública había seguido una marcha ascendente. La Dirección General de Aduanas, la del Timbre, la de Contabilidad y Glosa, fueron corporaciones que surgieron a impulsos de la marcha progresiva de la evolución hacendaria, y, si no se establecieron con el grado de perfección que siempre tenemos derecho a aspirar, sí respondieron, en la medida de las necesidades prácticas, a las exigencias de un régimen en vía de perfección.

No es fácil, en un artículo de periódico, entrar en minucias de asuntos de suyo poco literarios, ni menos especificar excelencias que sólo pueden ser sensibles a los peritos en el oficio. Las cuestiones hacendarias, especialmente en lo que respecta a su organización, como todos los asuntos de orden y de disciplina, requieren tal especificación de minucias, tal atingencia en los detalles, coordinación tan armónica entre unas y otras partes, en consonancia con los antecedentes históricos de cada sociedad, que, sin duda, de todas estas minucias, como de su lenguaje, manufacturas, obras de arte, etc., hay que tener en cuenta para conocer la índole de cada pueblo. Creemos no equivocarnos al afirmar que nuestra Secretaría de Hacienda, tal como la encontró la Revolución en su fase maderista, correspondía lo bastante a los caracteres indicados. Es tiempo ya, después de diez años de lucha, de que vayan serenándose los ánimos y de que vayamos reconociendo dónde hubo obra buena de los gobiernos anteriores y dónde se equivocaron o se condujeron con malicia o perfidia, y,

por tanto, merezcan nuestra censura.

Las revoluciones, como todos los fenómenos naturales, tienen diversas fases, y después del momento álgido en que estalla la pasión como huracán o erupción volcánica, tienen que seguir una marcha decreciente hacia la serenidad, que no de otra manera se podrían obtener resultados benéficos en estas convulsiones sociales denominadas revoluciones.

Con tal criterio espero juzgar la creación del Departamento de Contraloría; porque si esta nueva institución no vino a corregir defectos, a restañar heridas o a enderezar entuertos, ¿a qué tomarse la molestia de echar abajo lo construído? ¿Fue sólo con el insano placer de destruir lo hecho, para substituir aquello con otra construcción endeble y contrahecha, irregular y disonante con todo lo que la rodea? ¿Qué criterio sirvió a la creación de ese nuevo organismo o en qué modelo se inspiraron sus autores?

Porque dado el nacionalismo a outrance de la última administración, no es creíble que, con la yanquofobia que entonces existía en el ambiente gubernamental, hubiesen servido de modelo a la creación de ese instituto, las contralorías del Gobierno federal norteamericano (por ser más de una éstas), cuya organización mal podía encajar en la buena o mala de nuestra administración, como es muy poco probable que la pieza de una máquina complicada de cierto modelo y destino, pueda adaptarse bien a otra, a no ser por una verdadera casualidad.

Tal casualidad es muy poco probable que haya pasado y, tanto más me inclino a creerlo, como que los norteamericanos que aparecieron pretendiendo reorganizar nuestra Hacienda Pública demuestran con sus trabajos, descon-

cimiento evidente de nuestra administración fiscal, y no se penetraron, como debieran, de las diversas leyes y reglamentos que sisteman su marcha. Mal puede un médico recetar medicación eficaz a un enfermo, ni menos proceder a dolorosa operación quirúrgica, sin darse antes cuenta clara, por medio de un examen detallado, de las condiciones reales del organismo de su cliente, es decir, sin haber antes hecho un buen diagnóstico.

Para hacer sensible esto, me bastará decir, por de pronto, que el mismo título de llamarle Departamento a esta dependencia del Ejecutivo, se halla fuera del tecnicismo usado en ninguna de nuestras diversas Constituciones políticas; pues en la de 1917, como en las anteriores, tan sólo se habla de las diversas Secretarías de Estado, como de los órganos de que dispone el Ejecutivo para ejercer su administración, así como para conocer y manejar lo interior de nuestro país y relacionarse con lo exterior a él.

Por el contrario, el término de Departamento, en vez de tener denotación igual al de Secretaría de Estado, significa, en nuestro Derecho administrativo, un segmento, una dependencia de esas mismas Secretarías. Por ejemplo: no de hoy, desde 1900, ya en la Secretaría de Hacienda existían varias secciones de la misma y dos departamentos: el de Crédito y Comercio y el de Legislación. Tenían estas dependencias de la Secretaría de Hacienda, como mayor categoría, como carácter superior a las secciones; pero tanto unos como otros constituyan subdivisiones de la misma Secretaría.

No sucede lo mismo ahora. Al par que las siete Secretarías de Estado, cuyas funciones se definieron por Ley de 25 de diciembre de

1917, se crearon cinco Departamentos, cuyas funciones también se definen allí, sin especificar en ellas claramente la categoría de una y otra dependencia del Ejecutivo; pues, aunque en el artículo 17 de esta ley se dice: "Cada Secretaría o Departamento remitirá con toda oportunidad a la de Hacienda su respectivo proyecto de Presupuesto, etc.", y con lo cual parece sobrentenderse que su categoría es igual, por las funciones que se les asignan, la esfera de acción de uno es muy amplia y la de otros muy limitada. Por ejemplo: el Departamento Universitario y de Bellas Artes tan sólo extiende sus funciones a las escuelas profesionales radicadas en la ciudad de México y, en cambio, el Departamento de Contraloría, con su carácter de censura sobre todas las órdenes de gastos, emitidas por cada Secretaría o Departamento de los considerados en la antedicha ley, le da tal relieve sobre todas las otras dependencias del Ejecutivo, que aparece como de una categoría muy superior a ellas.

Sirva este ligero apunte, como pequeña muestra del desbarajuste y desorganización que, por efecto de la creación de este solo instituto, debe originarse con el régimen administrativo que pretende establecer.

En sucesivos artículos me propongo demostrar estos asertos.

II

ASPECTO LEGAL DE LA CREACION DE LA CONTRALORIA.—ANALISIS DEL 1o. AL 4o. ARTICULOS DE SU LEY ORGANICA

Podría comenzar el estudio de esta institución

haciendo ver, desde luego, lo inconducente que fue su creación, porque con los organismos administrativos existentes entonces, se tenía lo bastante para la vigilancia en la distribución de los dineros públicos; pero dejaré este estudio, a mayor abundamiento, y comenzaré por demostrar que la Ley Orgánica que la estatuyó, chocó con diversas leyes existentes, sin derogarlas.

Chocó, en primer lugar, con la Constitución vigente, violándola en varios de sus preceptos, como puede verse por lo siguiente de la Ley Orgánica de la Contraloría:

"Artículo 3o. El Contralor General tendrá todas las facultades necesarias sobre cualquier asunto relacionado con la glosa y liquidación de cuentas de los funcionarios y empleados que reciban, paguen o tengan a su cargo fondos o bienes del Gobierno; sobre el examen y revisión de todas las deudas y reclamaciones de cualquier naturaleza a favor o en contra del Gobierno; y sobre los métodos de contabilidad del mismo, incluyendo la conservación de comprobantes, la revisión de libros de contabilidad, de registro y de documentos conexos con la misma."

Con sólo fijarse un poco en el sentido de este artículo, se percibe claramente que viola los preceptos constitucionales relativos a facultades del Congreso de la Unión, la relativa al derecho que se le reconoce de revisar las cuentas de gastos que debe rendirle anualmente el Ejecutivo (artículo 65, fracción I) y la de dar base para contratar empréstitos por la Nación.

Dichos preceptos constitucionales dicen textualmente:

"Artículo 65. El Congreso se reunirá el día 1o. de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes:

"I. Revisar la cuenta pública del año anterior, que será presentada a la Cámara de Diputados, dentro de los diez primeros días de la apertura de sesiones. La revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del Presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar.

"No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter en el mismo Presupuesto, las que emplearán los Secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

"Artículo 73. El Congreso tiene facultades:

"VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación; para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional."

Claro se ve, con sólo comparar estas citas, que si el artículo citado de la Ley Orgánica de la Contraloría tiene validez, salen sobrando los preceptos constitucionales citados; porque, en tal caso, el Ejecutivo, con su Contralor, se bastan y sobran para estas dos importantísimas facultades gubernativas.

Y es tanto más justa esta inferencia, como

que en el artículo 1o. de la misma Ley Orgánica se dice expresamente que este funcionario "será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, siendo personalmente responsable hacia dicho mandatario."

De manera que, no sólo invade las facultades antedichas, exclusivas del Congreso, sino que constituye en sí un funcionario singularísimo ante la Representación Nacional, pues tal parece que resultaría intangible, por los delitos, faltas u omisiones en que incurra en el ejercicio de ese mismo cargo (artículo 108 de la Constitución), si tan sólo es responsable ante el Presidente de la República.

Pero, por lo que el más mediano criterio dicta, es evidente que todas estas transgresiones no deben subsistir lógicamente en una ley de categoría inferior a nuestra Constitución, que es la piedra angular sobre la que todas las demás deben subsistir.

No son éstas las únicas cláusulas de dicha ley en que es contraria y aun contradictoria a los preceptos constitucionales; el artículo 4o. de la repentina Ley Orgánica también resulta serlo; dice así:

"Artículo 4o. El Contralor emitirá las decisiones finales que fueren del resorte del Ejecutivo con respecto a la legalidad de cualquier desembolso o disposición de fondos del Gobierno o enajenación de bienes de la Nación. Las disposiciones que el Contralor dicte en tal sentido, serán definitivas; pero el jefe del Departamento u oficinas del Gobierno a quien afecte tal disposición, podrá pedir, dentro del término de un año, que el ciudadano Presidente de la República haga la revisión. Cuando la

determinación afecte a personas que no formen parte de la administración, éstas deberán, dentro del mismo plazo de un año, deducir ante los tribunales competentes sus acciones contra la Nación."

Si las determinaciones del Contralor son definitivas, aun con la limitación a aquellos asuntos que sean del resorte del Ejecutivo, también resulta invadida o lesionada la facultad que otorga al Congreso la fracción XXX del artículo 73, que dice:

"Para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen, no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas."

Y no admite réplica el conflicto que resulta entre ambas leyes: o las determinaciones del Contralor no son definitivas y tienen que ser de nuevo revisadas por la Contaduría Mayor, oficina dependiente del Congreso de la Unión (como corporación técnica que lo ilustra en lo relativo al detalle de cómo se ha hecho la concentración de fondos y la distribución de gastos por el Ejecutivo), o bien debe suceder lo contrario y, en tal caso, ya no son definitivas las disposiciones que el Contralor dicte.

Cuando menos, en este caso, tenemos derecho a decir, si es que se acepta el acatamiento al precepto constitucional, que este artículo está mal redactado y que se presta a confusiones de gran tamaño, atribuyéndole al Contralor un relieve que no tiene y que, según entiendo, llegó a creerse poseer el que funcionó al establecerse este Departamento.

Pero al mismo tiempo que se invade la esfera de acción del Congreso, en el artículo 4o. trascrito se invaden también las atribuciones de la Secretaría de Hacienda. Según la Ley de 25 de diciembre de 1917, entre las facultades que reconoce a la Secretaría de Hacienda, a ésta compete todo lo relativo a bienes nacionales y nacionalizados; y, cabe preguntarse: ¿a cuál de ambas, dependencias del Ejecutivo corresponden estos asuntos? ¿Es a la Secretaría de Hacienda? ¿Es al Departamento de Contraloría? Aquí sí no hay manera de resolver, porque ambas leyes, la que crea la Contraloría y la que define nuevamente las funciones de cada Secretaría de Estado y de cada Departamento, son de igual categoría. A esta duda no cabe más que una aclaración, y sería esto asunto de nueva ley que la expresase.

Como se ve, en este breve análisis se han observado las siguientes deficiencias desde los primeros artículos de la ley que se analiza:

- 1o. Contiene conceptos en pugna con la Constitución vigente.
- 2o. Invade funciones de la Secretaría de Hacienda.

Mas como no son los únicos defectos que se observan en la repetida ley, sino que apenas se indican los que nos salen al encuentro, pues son verdadera multitud, incontable turba de irregularidades y deficiencias las contenidas en esa Ley Orgánica que pretende fundar una nueva institución dizque encaminada a enderezar entuertos, se hace todavía necesario insistir en señalar algunas otras irregularidades de grueso calibre, para entrar a otro género de consideraciones de más meollo en la materia.

III

ASPECTO LEGAL DE LA CREACION DE LA CONTRALORIA.—ANALISIS DEL 7o. AL 11 ARTICULOS DE SU LEY ORGANICA

Me vería precisado, si hubiese de enumerar buen número de todos los defectos de la Ley Orgánica que crea a este Departamento, a fastidiar al lector con la repetición incesante del mismo estribillo; pues en lo que respecta a conflictos de esta ley con la Constitución y con otras leyes vigentes, pueden observarse muchísimos, a más de los apenas señalados. Para otras muestras indicaré, con la mayor rapidez posible, algunos conflictos más, ya que enumerarlos todos sería un proceder infinito.

El artículo 7o. dice:

“Acordar los procedimientos que han de seguir todos los empleados y agentes con manejo de fondos o propiedades de la Nación al rendir sus cuentas, al formar y revisar inventarios, así como en todo lo que se refiera a ventas o enajenaciones de esos bienes en cualquier forma en que se hagan.”

Como se ve, insiste en conceder al Contralor ingerencia, como en los artículos 3o. y 4o. en asuntos relativos a bienes nacionales, ya sea en el punto de vista de la tenencia de los bienes nacionales, ya con respecto a la legalidad y acciones que puedan deducirse de ellos, ya interviniendo en la venta o enajenación de ellos. No puede ser más amplia la esfera de acción del Contralor en este punto y, por consiguiente, no sabe uno decir qué clase de ingerencia haya de quedarle a la Secretaría de Hacienda.

Artículo 8o.:

"Acordar la forma de los libros de contabilidad, recibos, comprobantes y documentos que se refieran al recibo o desembolso de fondos, así como cualesquier formularios relacionados con la contabilidad de todos los funcionarios, agentes y empleados de la República de México."

Aquí se nota un nuevo tópico: el artículo adolece de vaguedad, de imprecisión, defecto gravísimo en una ley. Parece que, en este caso, la esfera de acción del Contralor se extiende a todos los funcionarios, agentes y empleados de la República Mexicana, y, en tal caso, a todos los de los Estados, todos los de los municipios y, aun pudiera decirse, todos los empleados de los particulares, estarían bajo la férula del Contralor, con sólo estar en el territorio de la República Mexicana! ¿Habrase visto mayor algarabía, si tal cosa se admitiese, ateniéndose a lo que se expresa en ese concepto? No, sin duda que el legislador no quiso decir eso; fue otra cosa, como luego se verá; podría clasificarse quizás esto entre los lapsus calami; pero ¡tan grande! ideológicamente juzgado, que la errata no fue la caída de la pluma la que la produjo, sino el derrame del tintero sobre el papel; así de confusa e intrincada resulta su lectura! No; a los funcionarios y empleados a quienes quiso referirse, fue a los de la Federación, y, con haber puesto esta palabra, en lugar de República Mexicana, quedaba el concepto claro.

El artículo 9o. dice:

"Recabar diaria, semanaria o mensualmente, cualquier informe o estado especial de todo funcionario del Gobierno."

Sigue el mismo estilo confuso. Probable-

mente el legislador quiso decir que el informe o estado especial exigido debía ser relativo a dineros públicos; pero tal como está el artículo redactado, el informe puede ser sobre todo, a lo menos, sobre todo asunto público; y así, a Gobernación podría inquirirle sobre política interior; a Relaciones, sobre política exterior, etc., etc., etc.

El artículo 10 dice:

"Hacer el examen e inspección de los libros, registros y documentos relativos y conexos a la contabilidad de la Nación y efectuar la revisión y liquidación de las cuentas de todas las personas que manejen fondos del Tesoro Público o bienes nacionales, cualquiera que sea la causa por la que se encuentren en su poder; examinar y revisar, igualmente, todas las deudas y reclamaciones, de la clase que fueren, que el Gobierno de la República deba satisfacer en cualquiera de sus ramos, lo mismo que los créditos existentes a favor de él, exceptuando las reclamaciones que se presenten a la Comisión de Indemnizaciones por daños sufridos a causa de la Revolución."

De nuevo incide en dos de los tópicos señalados antes: el relativo a declarar único árbitro a la Contraloría, en asuntos de deudas y reclamaciones, hecha excepción de los daños sufridos a causa de la Revolución que se presenten a la Comisión de Indemnizaciones, y en lo relativo al manejo de bienes nacionales. Es palpable la obsesión de quien formuló o de quienes intervinieron en la formulación de esa ley, al ignorar que este asunto es del resorte de la Secretaría de Hacienda; y caso de que le restasen a esta Secretaría funciones a este respecto, necesario, necesariísimo se hace precisar cuáles debía ejercer ella y cuáles y en qué forma la Contraloría.

Pero, sigamos adelante, que resta todavía bastante por ver.

"Artículo 11. Pasar un aviso, cuando menos una vez al mes, a todo empleado o agente cuyas cuentas hayan sido glosadas total o parcialmente, certificando cualquier saldo o diferencia que resulte de la glosa, con motivo de cargos hechos o de PARTIDAS DESAUTORIZADAS o APLAZADAS por el mismo Contralor, o por cualquier otro motivo, en el concepto de que tales cargos o partidas deberán ser detallados, expresándose en cada caso el motivo del cargo, de la desautorización o del aplazamiento, y concediéndose al empleado o agente un plazo de noventa días, a contar de la fecha del depósito en el correo de dicho aviso, para contestar las observaciones; si al fin de este plazo los cargos hechos o las partidas aplazadas por el Contralor no han sido SATISFACTORIAMENTE EXPLICADOS, a no ser que el mismo Contralor prorrogue dicho plazo por escrito, LOS CARGOS SE CONSIDERAN COMO DEFINITIVOS y las partidas aplazadas como definitivamente desautorizadas."

He subrayado en el artículo anterior los conceptos confusos. Expliquémonos.

En el tecnicismo hacendario nuestro se llaman partidas, en nuestros Presupuestos anuales autorizados por el Congreso de la Unión, cada uno de los conceptos que, por orden numérico, contiene en cada uno de los diversos Ramos.

El primer Ramo, en el actual Presupuesto, comprende los gastos del Poder Legislativo; el segundo Ramo, al Presidente, Intendencia, Estado Mayor Presidencial y la Guardia Pre-

sidencial, etc. Cada uno de estos Ramos abarca varias partidas: el primero, desde la 1 a la 97; el segundo, desde la 1001 a la 1138; y así de los demás. Tal es el orden seguido en nuestros Presupuestos anuales, desde que se establecieron, variando tan sólo en la manera de dividirse los Ramos y el número de las partidas respectivas a cada Ramo; pero persistiendo siempre el dividirse en Ramos y en denominar partidas a cada concepto de gastos.

Siendo esto así, ¿qué quiso decir el que formuló la Ley de la Contraloría, cuando habla de partidas desautorizadas? No deben ser las del Presupuesto, porque esas, tan luego como se publican en el "Diario Oficial", después de autorizarlo el Congreso de la Unión, estarán perfectamente autorizadas durante todo el año, quiéralo o no el ciudadano Contralor; quizás quiera decir el tal artículo, las cantidades desautorizadas por el ciudadano Contralor. ¡Pues, señor, expresarlo claramente! Porque, de otro modo, estamos en la posibilidad de caer en confusiones.

Y no es esto lo único en que incide el artículo que comentamos; también, de nuevo, tropieza con las facultades de antiguo reconocidas al Congreso, para finiquitar toda cuenta relacionada con el Erario Federal: se trata de una función encomendada por su Ley Orgánica a la Contaduría Mayor de Hacienda, o, mejor dicho, del Congreso, que en su artículo 19 dice:

"Una vez que la Contaduría haya concluido la revisión y la glosa de una Cuenta anual, EXPEDIRÁ EL FINIQUITO RESPECTIVO a la Tesorería, a los Municipios de los Territorios y a los Establecimientos de Beneficencia, bien sea que no hubiese tenido observación

que hacer, o que habiéndolas hecho, hubieren sido satisfechas. También podrá expedirlo aunque faltasen algunas cuentas parciales o estuviesen pendientes algunas observaciones; pero, en ese caso, acompañará el finiquito con una relación, expresando las cuentas no comprendidas en él."

Y no puede ser de otra manera, dado que, en pocas palabras, para evitar difusión, podemos resumir el proceso de toda esta operación, diciendo:

El Congreso de la Unión, especialmente la Cámara de Diputados, es, o debe ser, la Representación Nacional; por consiguiente, representa a todos los contribuyentes, de cuyos bolsillos salen los impuestos que constituyen el Tesoro Público. De éste se toman las cantidades anualmente para cubrir todas las partidas que constituyen el Presupuesto. Mas el Ejecutivo, en la forma de Gobierno que tenemos, al informar en cada periodo de sesiones al Congreso, de sus sucesivas gestiones, le reconoce el derecho de fiscalizar sus actos: y caso análogo acaece cuando le somete su Proyecto de Presupuesto, para los gastos anuales, a fin de que lo rechace o lo sancione.

El Ejecutivo, en realidad, rinde pleito homenaje al Congreso en este par de actos de tanta trascendencia en la administración. Ahora bien; si el Congreso representa al contribuyente, y al mismo Congreso se le rinden cuentas del gasto de los dineros públicos, claro está que no puede darse por terminada una cuenta si éste no se da por satisfecho con ella.

Tal es, en teoría, el espíritu que inspira a todos esos actos gubernativos, y tal el fundamento que, en los países en que existe res-

peto a la Cosa Pública (como en Inglaterra especialmente), dio origen a esas doctrinas y prácticas de Gobierno, consignadas en nuestras diversas constituciones, desde la misma de Apatzingán, hasta la última!

De consiguiente, mal puede el Contralor dar como definitivas sus resoluciones, si tienen que pasar después por el tamiz del Congreso, representado por un cuerpo de técnicos en asuntos fiscales, la Contaduría Mayor.

¿A todo lo enunciado es temerario llamarle desbarajuste y desorganización en esta parte de la administración pública, cuando tanto conflicto, tanta incertidumbre se tienen a cada paso en asuntos tan fundamentales como son todos los relativos al fisco?

¡Pero al que tenga paciencia le resta bastante por ver!

IV

ASPECTO LEGAL DE LA CREACION DE LA CONTRALORIA.—INCONVENIENCIA DE LLAMARLE DEPARTAMENTO

Podría haberse continuado el examen de esta Ley Orgánica en la misma forma, respecto de los artículos 12, 14, 15, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 35 y de algunos otros en los cuales pudiéramos haber hecho análogos reparos, pues en todos éstos se encuentran conflictos de gran trascendencia con otras leyes y aun con la misma Constitución, e invasión de funciones aun fuera de la órbita del Poder Ejecutivo; tal se observa, v. g., en los artículos 21, 22 y 23, en que se invaden las del Poder Ju-

dicial. Pero esto haría interminables estos comentarios y no daría la holgura suficiente para asuntos de organización administrativa. Resumiré, pues, lo observado y lo que omito por brevedad, en las siguientes conclusiones:

1o. La ley que crea a la Contraloría contiene muchos preceptos anticonstitucionales.

2o. Contiene otros en conflicto con leyes vigentes que determinan las funciones de otras dependencias del Ejecutivo y de otros poderes de la administración pública, derogándolas (según el artículo 6o. de los transitorios de la misma ley) sin sustituirlas.

3o. Es tan confusa y se halla tan mal redactada, que a la legua se echa de ver el desconocimiento de quien o quienes la redactaron, de nuestro Derecho Administrativo.

Pero antes de abandonar este asunto y entrar a tratar otros de bastante importancia a nuestro objeto, creo indispensable no pasar por alto algo que es también fundamental a este estudio, aunque se relaciona con otra ley.

Se dijo en el primer artículo de esta serie, que el concepto de Departamento, como dependencia inmediata del Ejecutivo, se halla fuera del tecnicismo usado en ninguna de nuestras diversas Constituciones. Pues bien; esto es absoluta verdad y, aun en la misma de 17 vigente, a este respecto, dice el artículo 90:

"Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá un número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría."

"Este artículo, dice un interesante estudio sobre esta materia, habla de Secretarías de Estado y no de Jefes de Departamento; de Secretarías y no de Departamentos; y, a pesar de ello, la Ley Orgánica de 25 de diciembre de 1917 establece cinco Departamentos y siete Secretarías, creando así una nueva institución que no tiene antecedentes en nuestro Derecho Constitucional y que está en pugna con lo ordenado por el citado artículo 90. La cuestión no es solo de palabras, pues mientras la Constitución exige determinados requisitos para ser Secretario de Estado, y establece las bases del funcionamiento legal de éstos, no los determina para ser Jefe de un Departamento, resultando en ello que la representación legal de estos últimos se encuentra fuera del dominio de los preceptos constitucionales. Para comprender esto con más claridad, precisa tener en cuenta que el artículo 92 de la Constitución previene que: "todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, deberán estar firmados por el Secretario del Despacho encargado del Ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos." Si los Jefes de los Departamentos no son Secretarios de Estado, ¿cómo podrán ser obedecidas las órdenes que vayan firmadas por ellos? Tratándose del Departamento de Contraloría, estas observaciones son más graves, porque la esfera de actividad del Contralor pone en jaque a todos los Secretarios, interviniendo en todos los contratos y operaciones que efectúen o signifiquen desembolso de fondos públicos. Con ello se consigue que un Secretario de Estado sea vigilado en su conducta por un funcionario de menor categoría que él, vigilancia que puede llegar hasta el extremo de producir la acusación criminal del funcionario."

En efecto, o la antedicha ley de 25 de diciembre de 1917 equipara el significado del término Departamento al de Secretaría, o no. Si lo primero, ¿por qué usar de un vocablo de uso bien definido en nuestro derecho administrativo en sentido diferente del que tiene, pues corresponde a dependencia o segmento de una Secretaría de Estado? ¿Qué se aventaja en confundir la parte con el todo?

El término Dirección sabemos que significa una organización administrativa con cierta independencia o autonomía de la Secretaría de Estado a cuya jurisdicción corresponde, como sucede con la Dirección General de Correos, la de Telégrafos y otras; es esto algo así, en nuestra evolución administrativa, como el primer paso para la independencia absoluta, con carácter ya de Secretaría de Estado, que tienen estos organismos en otros países. Hasta ministro de los nuestros hubo, como el señor general don Francisco Z. Mena, que pensó en crear la Secretaría de Correos y Telégrafos, a semejanza de la que existe en Alemania y otros países, cosa que no se creyó entonces necesario realizar.

No sucede ni ha sucedido nada parecido, en lo que respecta a la parte de nuestra administración, llamada Departamento. No conozco caso, a no ser el del Departamento del Trabajo (de reciente creación), en que se vea un segmento administrativo de ese género, encaminarse a segregarse de una Secretaría, aunque, en este caso, tal Departamento se ha incorporado, con otros también de mucha importancia, en una Secretaría de reciente establecimiento, denominada Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.

Siendo esto así, es no sólo de mala jurispru-

dencia, sino de completo desuso en todos los ramos del saber humano, el emplear términos diferentes, para decir absolutamente lo mismo; mejor hubiera sido llamar a todas Secretarías de Estado, y a los encargados de ellas, Secretarios, para no romper con nuestra organización establecida por el Código Fundamental. Hubiera equivalido esto a decir que se creaban doce Secretarías en lugar de siete, y con eso quedaba todo subsanado y cabía perfectamente dentro del cartabón preciso de nuestro tecnicismo legal.

Pero sospecho que no fue así como así el emplearse diferente término y, en tal caso, se creó una nueva categoría de funcionarios que no caben dentro de nuestro Derecho Constitucional aceptado. Porque, como se observa en el párrafo anterior citado, ¿cómo pueden ser válidas las determinaciones de estos funcionarios, si no pueden refrendar los acuerdos presidenciales, por carecer del título, nombre o categoría de Secretario de Estado? El admitir que se quiso expresar lo mismo empleando vocablo diferente, y en asunto de tal magnitud, es admitir completa, absoluta incoherencia en los que redactaron la ley, caso que es también absolutamente inadmisible. No; el jefe de un Departamento es algo distinto de un Secretario de Estado; la contraprueba se tiene en que se les han dado variados nombres: el Jefe del Departamento Universitario se llama Rector; al de Salubridad Pública, Presidente; el de Aprovisionamientos Generales, Director; el de Establecimientos Fabriles, Jefe, y el de Contraloría, Contralor. ¡He aquí una verdadera algarabía gubernativa, con tanta variedad de nombres a personalidades distintas, que presumen de Secretarios de Estado, pero que no lo son!

Surge ahora otra cuestión, ¿deben tener

igual categoría estos funcionarios públicos, que los Secretarios de Estado?

Me inclino al parecer anteriormente enunciado; porque, no siendo Secretarios de Estado, que son los funcionarios inmediatamente inferiores al Presidente de la República en el escalafón administrativo, tienen que tener un nivel inferior y, por tanto, hallarse supeditados a las Secretarías de Estado, como anteriormente sucedía. Así, la Universidad estaba incorporada en la Secretaría de Instrucción Pública; el Consejo Superior de Salubridad, a Gobernación; los establecimientos fabriles militares, entonces existentes, a Guerra; casi todo lo que hoy constituye la Contraloría, a Hacienda; y el de Aprovisionamientos, a varias de las Secretarías de Estado; queriéndose en este caso hacer de varios pocos un mucho, ¡y así ha sabido ello!

Por lo que respecta a la Contraloría, se observa al final del artículo 13 de su Ley Orgánica, que expresa que: las faltas o defectos que por circunstancias especiales existan en las cuentas rendidas, las detallará en el informe anual que rendirá a la Secretaría de Hacienda el 31 de marzo, para que ésta las sujeté a la aprobación de la Cámara de Diputados, y en el artículo 35 de la misma ley, textualmente dice:

"Asimismo, debe el Contralor preparar un informe anual, cuando más tarde el 31 de marzo, el cual indicará la situación financiera del Gobierno durante el año fiscal anterior, cuyo informe, después de ser aprobado por el Presidente, será impreso y remitido al Congreso de la Unión, etc."

Queda uno, como se ve, en la incertidumbre

de saber si el informe lo remite directamente el Contralor al Congreso, o por el intermedio de la Secretaría de Hacienda. Lo que se ha practicado hasta hoy, ha sido el remitirlo el Contralor directamente; pero cabe dudar de la legitimidad de este proceder, dada la contradicción de ambos artículos y de no tener el título de Secretario de Estado, ni las características de ellos el Contralor; pareciendo, por consiguiente, más lógico el admitirlo como supeditado a la Secretaría de Hacienda.

En resumen: los jefes de Departamento, no siendo Secretarios de Estado, resultan anticonstitucionales en su funcionamiento, y, para ponerse dentro de la ley, necesitan subordinarse a alguna Secretaría. Por consiguiente, la ley del 25 de diciembre de 1917 resulta, igualmente, anticonstitucional por estos conceptos.

V

VOCABULARIO NUEVO: CONTRALORIA, AUDITORIA. ESTE ULTIMO, EN EL SENTIDO QUE SE EMPLEA, ES UN ANGLICISMO INNECESARIO

Entro ahora a considerar esta corporación por lo que en sí significa y por las novedades que pretende aclimatar entre nosotros y hasta donde merezcan el nombre de tales.

Sálenos, desde luego, al encuentro, la nueva terminología administrativa, desde la de Contralor para abajo.

Significa esta palabra, según el Diccionario de la Academia Española, el "oficio honorí-

fico (controleur) de la Casa Real de Borgoña, equivalente a lo que, según la de Castilla, llamaban Veedor. Intervenía las cuentas, los gastos, las libranzas, los cargos de alhajas y muebles, y ejercía otras funciones importantes."

Muy bien; estamos al tanto de que tales eran las funciones de esa personalidad, en la organización aristocrática de la Casa de Borgoña, y aunque el término se nos dispara un algo porque ya usábamos unos análogos, los de control y controlar, demos de baja estos anglicismos y aceptamos el ya en uso en el antedicho diccionario.

Demos también de barato la noble prosapia de donde procede, que mal encaja en nuestras prácticas dizque democráticas, y atengámonos tan sólo a su función puramente administrativa.

Pero, ¿esa función no existía ya entre nosotros? ¿No había nadie que pusiera el "visto bueno" a todos los gastos que se hacían por el Ejecutivo? ¿Se ha reformado algo esencial al crearse ese nuevo personaje en nuestra administración pública?

Me tomo la libertad de negarlo y espero que el lector lo hará también, si le parecen buenas las razones que paso a exponer.

Los Secretarios de Estado en el régimen presidencial, imitado del norteamericano, no tienen representación independiente del Presidente de la República, y su personalidad se desvanece ante la de éste; pues su papel se limita a refrendar sus acuerdos, no teniendo ellos responsabilidad, ante el Congreso, independientemente de aquél. No sucedería así, si

tuviésemos el régimen parlamentario, en que cada uno tendría personalidad distinta de la del jefe del Estado, llámárase presidente, como en Francia, o rey, como en Inglaterra. Pero como esto es asunto muy diferente de lo que tenemos entre manos, me limitaré a considerar nuestros Secretarios de Estados, en la forma que la establece la actual Constitución, que, bajo este aspecto, no ha alterado nada, en lo esencial, de la forma establecida desde 1824.

Siendo esto así, que los Secretarios de Estado no son más que satélites del Presidente, que lucen, digamos, porque aquél les presta su resplandor, ¿qué se aventaja al pretender desdoblar el manejo de la Hacienda Pública, haciendo que ésta quede bajo la dirección de dos funcionarios siendo responsables, ante el primer magistrado, lo mismo uno que dos?

Se ganaría y mucho, si el que fiscalizara el gasto de los dineros públicos, fuese una personalidad independiente del Ejecutivo, como sucede con el Controller en Inglaterra, o el Tribunal de Cuentas en Bélgica e Italia, en donde más bien se hallan estas personalidades administrativas patrocinadas por el Poder Legislativo, o como la Contraloría en Chile, que, según tengo referencias, depende de la Suprema Corte de Justicia; pero suponer que pueda tener control en los gastos ordenados o hechos a nombre del Presidente, persona que sea un subordinado suyo, es pensar con candidez infantil.

No: si cuando manejaba uno la Hacienda Pública estaba obligado a obedecer al Presidente, manejándola dos, como sucede en el sistema de Contraloría establecido, equivale absolutamente a lo mismo; dos subordinados

se ven obligados a obedecer lo mismo que uno, cuando al que manda le interesa que las cosas se hagan como a él le convenga.

No quiero, por de pronto, descender a más detalles en este asunto, que será motivo de consideraciones especiales en artículos posteriores. Lo que pretendo poner de relieve es que la creación de la Contraloría, en la forma actual, nada verdaderamente ha remediado en cuestión de abusos, porque sus legiones de inspectores (que ya existían en número suficiente, como luego se verá) y sus multiplicadas auditorías, ni impidieron que las suplantaciones de soldados y aun de batallones enteros, dejaran de existir, así como tampoco las demás violaciones de las leyes fiscales en lo relativo a aduanas, ni menos fueron parte a impedir las escapatorias de pagadores con fondos del Erario. Podríamos decir, sobre este particular, que no se recuerda haber visto, en la historia de nuestro país, época más vergonzosa a este respecto. De suerte que si las cosas han seguido siendo las mismas y aun peores, con la Contraloría que sin ella, ¿qué remedio se ha conseguido a este género de nuestros males, al crearla?

No pretendo, sin embargo, afirmar que, dado el momento histórico por el que atravesamos y las circunstancias que imperan en nuestro medio ambiente actual, independiendo la Contraloría del Ejecutivo, se marchará mucho mejor; esto es asunto que espero analizar en lo de adelante; lo que afirma es que la creación de la actual Contraloría, en nada ha influido para aliviar nuestra situación en lo relativo al buen manejo de los dineros públicos, y que la intervención de ese nuevo personaje, nada significa de útil, supuesto que él, por más entereza que se le admita, por más

honorabilidad que pudiera tener, si el que manda por sobre de él, ordena lo contrario a lo que él cree, tendrá que obedecer o renunciar: se soumettre ou se demettre.

Antes de seguir adelante en este análisis, creo necesario hacer hincapié en los términos nuevos que emplea esta corporación, y aclarar, respecto de ellos, como luego se hará ampliamente respecto de Contralor, si dicen cosas nuevas esos nuevos nombres, o si dicen cosas viejas bajo el nuevo membrete con que se presentan.

La palabra auditor, según la misma autoridad a que antes he acudido, el diccionario de la Academia Española de la Lengua, equivale a oidor (vease esta palabra), la cual designa al "ministro togado que en las audiencias del reino oía y sentenciaba las causas y pleitos que en ellas ocurrían". En cuanto a los diversos usos que tiene la propia palabra auditor, parece que, en España, no se usa más que como miembro de diversos tribunales especiales, como sigue, según el propio diccionario.

"Auditor de la Nunciatura: Asesor del Nuncio en España, que, por nombramiento real y confirmación del Papa conoce de las causas eclesiásticas en apelación de los Ordinarios y Metropolitanos."

"Auditor de Guerra: Juez de Letras que conoce de las causas del fuero militar en Primera Instancia."

"Auditor de la Rota: Cada uno de los doce prelados que en el tribunal romano llamado Rota, tienen jurisdicción para conocer en apelación de las causas eclesiásticas de todo el orbe."

"Auditor de Marina: Juez de Letras que conoce de las causas del fuero de mar en Primera Instancia."

He copiado todos estos diversos usos de la palabra auditor, y aun la de oidor, que ya se usó mucho entre nosotros en el periodo en que fuimos colonia española, para hacer ver que no es probable que tales usos hayan inspirado a los que organizaron esa corporación, para aplicársela. No quiero herir con malas armas; pero sinceramente y sin la menor sombra de malicia, creo que ninguno de esos significados del término auditor, haya sido el que los inspirase.

Mas como, a no dudarlo, de alguna parte nos han importado, si no la palabra, al menos el sentido en que la toman, no podemos menos de creer que se le importó de las oficinas ferrocarrileras existentes, y tal significado, por ser de origen norteamericano (a causa de que sus empresas principalmente son las que han construido los ferrocarriles) tal significado, repito, hay que buscarlo mejor en un diccionario inglés; sea el de Webster.

Este autor le da a esta palabra los siguientes:

"1o. Oyente, oidor.

"2o. Persona designada y autorizada para examinar (to audit) una cuenta a cuentas, comparar los cargos con los comprobantes (vouchers), examinar las partidas y testimonios, aceptar o rechazar cargos y dar fe de la balanza."

Como se ve, el término, en el significado que se le da, es un anglicismo, y aunque no estoy reñido con la introducción de nuevos términos, o si se quiere, de nuevos significa-

dos de una palabra, siempre que se haga esto necesario, nada más justo. Pero el equivalente de la palabra inglesa audit, examinar una cuenta, ya la teníamos en el término glosar, muy usado en nuestra contabilidad fiscal, al extremo de haber tenido una dirección denominada de "Contabilidad y Glosa". El mismo diccionario citado la define: "nota o reparo que se pone en las cuentas a una o varias partidas de ellas."

Si esto es así, si ya teníamos la cosa, porque las cuentas de las oficinas fiscales subalternas, al ser examinadas por las superiores, glosaban éstas las cuentas de aquéllas, ¿para qué inventar ese nuevo término sin necesidad, dado que el uso castellano de tal palabra tiene otro significado?

Estamos con igual derecho a sorprendernos, ante estas novedades, como aquel patán del cuento, que al elegir en el menú de un restaurant, champignons, platillo que él creyera algo excepcional, le resultaron ser los vulgares hongos, que estaba harto de comer en su aldea.

Tal nos pasa a nosotros; todo ese conjunto de auditores, desde el auditor general, hasta cada uno de los auditores especiales, con sus respectivas auditorías, no son más que simples examinadores de cuentas, glosadores, como estamos cansados de llamarlos.

Vamos ahora a entrar en estudio más serio de esta oficina, y espero demostrar que todo lo que ésta hace no es nuevo; que, en lugar de ser una oficina que mejore nuestra organización administrativa, ha venido a perjudicarla; y, en fin, que lo que hace, tan malo, como luego se verá, es muchísimo más costoso de lo que antes era.

NOTA: Para que se vea lo arbitrario del empleo de la palabra *auditoría*, copiaré algunos de los títulos de las varias secciones de este Departamento, teniendo en cuenta que *auditoría* equivale a glosa.

Auditoría de glosa militar es una sección; la otra se llama: *Sección de confronta, ajuste y correspondencia*.

Si es de *confronta y ajuste*, es redundante el título, supuesto que en la *glosa* se ejecutan todas estas operaciones necesariamente. Lo que sí es absurdo es expresar, como asunto diverso, lo relativo a *correspondencia*; porque toda observación que se tenga debe comunicarse indefectiblemente al responsable de la cuenta respectiva. Pero si lo relativo a *correspondencia* es de índole diversa al concepto anterior resulta esa función inadecuada en una *sección glosadora*.

Comentarios parecidos hubieran podido hacerse respecto de otros títulos de secciones del mismo Departamento.

VI

PARTES DE LA SECRETARIA DE HACIENDA QUE SIRVIERON PARA CONSTITUIR EL DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA.—PROCESO SEGUIDO PARA LAS ORDENES DE PAGO, ANTES Y AHORA.—ERA MAS DEMOCRATICO EL ANTERIOR QUE EL ACTUAL SEGUIDO POR LA CONTRALORIA. RESPETABLES ANTECEDENTES DE LOS PROCEDIMIENTOS DESTRUÍDOS

En efecto, este Departamento se ha formado hasta hoy con diversas dependencias de nuestra organización fiscal anterior, cuales fueron: la Dirección de Contabilidad y Glosa; parte de la Dirección General de Aduanas, o sea lo relativo a la glosa y liquidación de las cuentas de su ramo; igual porción de la Dirección General del Timbre; los gastos de inspección de las oficinas fiscales que se hacían, ya sea por la Dirección de Contabilidad y Glosa, ya

por la Tesorería General; en fin, el Departamento antes Sección, de Pagos, que examinaba los diversos libramientos de las demás Secretarías. Algo más ordena el artículo 3o. transitorio de su Ley Orgánica que, por fortuna, no se hizo, como luego se verá.

Comenzaré el análisis de lo que se quitó a estas oficinas para instituir a la Contraloría, por lo más inmediatamente importante, el examen de las órdenes de gastos. Este examen, en realidad lograba todo su alcance en la Tesorería General, pues si bien los libramientos de gastos necesitaban aprobarse por la Secretaría de Hacienda antes de dar la orden respectiva a la Tesorería, como esta oficina era la que llevaba cuenta de cada una de las partidas del Presupuesto anual, claro está que cualquier transferencia de partida o transgresión en la cantidad que tenía asignada, estaba obligada a observarla a la Secretaría de Hacienda, quien a su vez lo hacía a la que originaba la orden. Es de suponer que, en los casos de transferencia de partida, la Secretaría de Hacienda las observaba desde luego.

Como se ve, las órdenes de gastos sufrían doble inspección: la que hacía la Secretaría de Hacienda, primero, y la que después repetía la Tesorería.

Pero hay algo más de suma importancia y que es necesario subrayar fuertemente: la actitud asumida por la Tesorería General, no sólo ante la Secretaría de Hacienda que sancionaba el gasto, cuando, a pesar de observarse como ilegal, se insistía en que éste se hiciese. El artículo 7o. de la Ley de 23 de mayo de 1910, sobre Reorganización de la Tesorería, terminantemente dice en su parte final:

"Si el pago no estuviere autorizado por el Presupuesto o ley posterior, dará conocimiento del caso, desde luego, a la Cámara de Diputados o a la Comisión Permanente si aquélla estuviere en receso."

He aquí una actitud interesantísima de la Tesorería General ante la Secretaría de Hacienda, pero principalmente ante la Representación Nacional. En esta simple actitud se observan dos hechos de gran significación para todo gobierno que se precie de seguir las prácticas democráticas: es el primero, la actitud de verdadera autonomía y digna personalidad de la Tesorería General de la Federación, inmediatamente ante la Secretaría de Hacienda, a la cual estaba y aún está subordinada, al oponerse, aunque obedeciendo, al libramiento de gasto ilegal que se le obligaba a satisfacer, y el segundo, la protesta relativa a ese acto que debería llegar a la Cámara de Diputados para su conocimiento. En otros términos, esta actitud puede expresarse de la manera siguiente: el libramiento de gasto ilegal, aunque procediese de otra Secretaría de Estado, sancionado por la de Hacienda, de hecho procedía del Presidente de la República, pues todos los secretarios, en el formulario oficial así lo expresan: Por acuerdo del ciudadano Presidente de la República, páguese la cantidad, etc. Pues bien; al resistirse desde luego el Tesorero General, y al poner después en conocimiento de la Cámara de Diputados lo acontecido, claro se percibe que se le reconoce en todo esto a la Representación Nacional más genuina, jurisdicción sobre la manera de disponerse de los dineros públicos, y con lo cual se comprueba palpablemente lo que se expresó ligeramente al final del tercer capítulo.

Veamos ahora el proceso que se sigue actualmente en estas tramitaciones por el Departamento de Contraloría.

El libramiento de gasto originado en cualquier Secretaría o Departamento de los creados por la Ley de 25 de diciembre de 1917, no pasa ya por la Secretaría de Hacienda, sino va directamente a la Contraloría. Parece, a primera vista, que con este medio se ha evitado un escalón. No hay tal: las cosas siguen lo mismo, pues la Secretaría de Hacienda ha sido tan sólo substituida por la Contraloría para llegar a la Tesorería la orden.

Pero hay en este proceso algo verdaderamente increíble. Siendo legalmente la Tesorería, dependencia de la Secretaría de Hacienda, al hacer cualquier erogación de dineros, debería registrarlas en su contabilidad respectiva, para saber el estado que guardan sus cuentas, especialmente la de su Caja, ya que se pretendía aniquilarla en sus funciones por el autocrático poder de la Contraloría, reduciéndola a no ser más que una mera Caja. Pues bien; al despojarla aquel Departamento de toda su contabilidad, la despojó hasta de su libro de caja, viéndose obligada a llevar la cuenta respectiva en hojas sueltas, con notoria violación de nuestros preceptos legales! ¡Parece increíble que se ejecutase esto por un departamento de la administración con arrestos de supremo guardián del orden en asuntos de índole fiscal! Sin embargo, esto pudo descubrirse en el mes de febrero de 1919, y trascendió después hasta la prensa, sin que se sospechase antes que tales cosas pasaban.

Con motivo de llenar una de sus funciones la Contaduría Mayor de Hacienda, oficina que, como se sabe, depende del Congreso,

ordenó practicar una visita a la Tesorería General; pues según el artículo 15 de su Ley Orgánica, está facultada para practicar cortes de caja a todas las oficinas federales de esta capital, con manejo de fondos. Con tal objeto, nombró una comisión, y icuál no sería el asombro de ésta al saber que no podía hacerse el corte de caja respectivo porque no existía en aquella oficina, la Tesorería General de la Federación, libro de caja! ¡Y esto pasaba en pleno Capital de la República, y en la oficina central que concentra y guarda todo el Tesoro Federal! ¡Si no se hubiese palpado este hecho, hubiera parecido increíble!

Se ve, pues, que la Tesorería General, que en nuestra evolución administrativa tuvo alguna vez carácter de verdadera Secretaría de Estado (durante el régimen de la Constitución de 1824), guardaba aún la categoría de Dirección antes de que se instituyese la Contraloría.

Y no podía ser de otra manera. El papel que desempeñaba la Tesorería General, de concentrar todos los fondos de la recaudación anual y de otras fuentes, así como de la distribución de estos mismos fondos por órdenes de las diversas Secretarías de Estado, no se compadecce con la de una simple Caja, como se pretende en este nuevo régimen; ella tenía también funciones activas de verdadera Contraloría, sin que se le diese este nombre, porque estaba facultada para oponer su veto a la Secretaría de Hacienda, conducto de las otras Secretarías, y, por consiguiente, a una orden del Presidente de la República; porque, como la Contraloría actual, vigilaba la concentración de fondos, por medio de un cuerpo de inspectores, y llevaba cuenta de los libramientos sobre las partidas globales, y porque llenaba

ba otra multitud de funciones de que se le ha despojado de manera impremeditada, tan sólo porque se creyó tener una cosa nueva al usar el nombre de Contraloría.

Mas puede afirmarse: la Tesorería General de la Federación ya no sabe a qué jurisdicción pertenece; pues según la ley de Presupuestos, depende de la Secretaría de Hacienda; pero, según las prácticas de la Contraloría, está absolutamente supeditada a ella, al extremo de que la hemos visto despojada de su Libro de Caja, cosa que pudo remediarce merced al hecho que se acaba de narrar.

En medio de este positivo desbarajuste de la administración pública, asoma, por sobre todos estos hechos, algo muy importante. Cuando la orden de gastos que llega al Contralor sea ilegal, ¿qué debe hacer este funcionario para llenar su misión? ¿Podrá enfrentarse con el Presidente, de quien, en último término, procede la orden? No pretendo servir de eco a las hablillas de los corredores del Palacio Nacional, a este respecto; pero sin concretar nada, por no hacerse necesario, el Contralor no puede hacer otra cosa, en tales circunstancias, sino obedecer lo que se le ordena, haciéndose cómplice de un delito que, cuando se regían las cosas por nuestra organización hacendaria destruída, podía evitar el Tesorero General de la Federación, poniéndolo en conocimiento de la Representación Nacional.

El anterior análisis de la situación del Contralor en tales casos, cuando es verdaderamente honorable, no es exagerado; en toda la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría, no se encuentra nada que sirva de escudo al Contralor cuando el Presidente de la Repú-

blica le ordenare hacer algo que aquél crea indebido: el único recurso que le queda, pues, para salvar su decoro, es el de renunciar a su puesto. Damos de barato, como se observa, el que tal omisión en esta ley, viene infringiendo un precepto realmente democrático, el cual se pondría o no en práctica alguna vez en nuestra historia, pero era siempre un resguardo en una situación extrema.

Antes de dar fin a este artículo, parece justo hacer notar que el precepto legal incluido en el artículo 7o. de la ley citada, tiene antecedentes honoríficos que lo ilustran en nuestra anterior legislación, dejando de la mano, por ahora, el tratar de fundar políticamente, el por qué de esa doctrina. Desde la Ley de 16 de noviembre de 1824 sobre el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, en su artículo 22, se dice que: "los Ministros de la Tesorería serán responsables de la observancia del artículo anterior", en el cual se prescribe que no se podrá hacer ningún pago que no esté comprendido, tácita o expresamente, en los presupuestos, a menos de que sea decretado posteriormente por el Congreso. Y agrega el mismo artículo 22: "pero si el Gobierno mandare hacer algún pago contra lo prevenido en él (artículo 21), e insistiere en que se verifique, no obstante lo que sobre el caso le representen los expresados Ministros, cumplirán éstos la orden acompañando testimonio de ella, de su representación y respuesta que se les haya dado, a los comprobantes de la partida, participándolo, acto continuo, a la Contaduría Mayor, con lo que se darán por libres de toda responsabilidad, recayendo ésta únicamente en el Secretario de Hacienda."

Es de advertir que, entonces como ahora,

la Contaduría Mayor de Hacienda estaba bajo la jurisdicción de la Cámara de Diputados.

Con fecha posterior, por la Ley de 26 de enero de 1831, sobre Establecimiento de una Dirección General de Rentas, en los artículos 6o. y 7o. de esta ley, se conserva la misma doctrina que en la anterior, y especialmente en el artículo 7o. se ordena:

"El Director de Rentas, y por su conducto, el Contador, podrán representar al Gobierno sobre las órdenes que dicte, cuando las estime ilegales o perniciosas a la Hacienda Pública; pero si insistiere en ellas, se cumplirán y el DIRECTOR PASARA A LA CONTADURIA MAYOR COPIA DEL EXPEDIENTE, certificada por el contador respectivo, con lo que quedarán libres de responsabilidad."

Véase, pues, por estos antecedentes, cuán hondas raíces ha tenido en nuestra organización hacendaria y en nuestro régimen de gobierno, la doctrina expresada en el artículo 7o. de la ley de 23 de mayo de 1910, sobre Reorganización de la Tesorería de la Federación, y cuán poco le resta a la Representación Nacional con lo que, como una especie de galantería, le concede el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Contraloría.

VII

OTRAS FUNCIONES DE LA TESORERIA GENERAL DE LA FEDERACION DEL QUE LA HA DESPOJADO LA CONTRALORIA.-- INCOHERENCIAS DE COORDINACION Y DE FONDO QUE SE OBSERVAN EN SU LEY ORGANICA. LA TESORERIA

**GENERAL DE LA FEDERACION
LLENABA LA CASI TOTALIDAD DE LAS
FUNCIONES ASIGNADAS HOY
A LA CONTRALORIA**

Se hace necesario insistir un poco más en demostrar que la importantísima Dirección General, denominada Tesorería General de la Federación, llenaba la casi totalidad de las funciones que la novísima Contraloría aparece desempeñar. Y si otras se le han incorporado a ésta, como son las relativas a la contabilidad y glosa, en la forma en que se ha hecho todo esto, parece dudoso que mejore la administración fiscal que teníamos.

Se dijo que el control sobre todas las órdenes de pago lo llenaba satisfactoriamente la Tesorería, en combinación con la Secretaría de Hacienda y respaldada por la Representación Nacional. También se indicó que las funciones de vigilancia e inspección se llenaban con no menos amplitud que la que acabamos de citar.

En efecto, la Ley de 23 de mayo de 1910 proveía a todo esto con verdadera sabiduría y de acuerdo con todos los antecedentes de nuestras leyes anteriores respectivas, que resumían un copioso caudal de experiencia acumulada por nuestros antepasados.

Con tal objeto intervenía los cortes de caja de todas las oficinas y agentes de la administración con manejo de fondos que no dependiesen de una Dirección General. Cuidaba de que las Agencias Financieras de México en el extranjero, las Jefaturas de Hacienda y los pagadores, Agentes y Habilitados, le enviaran sus cuentas dentro de la primera quincena del

mes siguiente al de su fecha. Vigilaba constantemente las Direcciones Generales, Oficinas y Agentes de la administración que manejasen caudales o valores, vigilancia que se hacía efectiva por medio de visitas periódicas y extraordinarias, con el examen minucioso de los cortes de caja, con el de los talones del libro talonario, etc.; y procedía sin demora contra los que revelaban alguna responsabilidad. Intervenía por sí, o por medio de delegados, la entrega de oficinas con manejo de fondos o valores. Calificaba las cauciones que se exigían por la ley para garantizar el cumplimiento de los contratos. Vigilaba la supervivencia de los fiadores y las prórrogas de las fianzas, cuando eran expedidas por compañías autorizadas al efecto. Avisaba inmediatamente a la Secretaría de Hacienda cuando se agotaba alguna partida del Presupuesto, para pedir oportunamente al Congreso ampliación de ella. Recibía y custodiaba los depósitos de fondos y valores que, conforme a las leyes, se hacían. Administraba por sí, o por medio de sus numerosas oficinas subalternas, los bienes inmuebles de la Hacienda Pública Federal. Hacía efectivos los adeudos fiscales de cualquier procedencia, por medio de la facultad económico-coactiva, etc., etc.

Todo este conjunto de múltiple, variada y sagaz vigilancia, se hacía procurando llenar todas las prescripciones de las leyes.

Y como si todo esto no fuera bastante, la Tesorería General, en materia de Deuda Pública, estaba autorizada para emitir los bonos de conformidad con las órdenes e instrucciones recibidas de la Secretaría de Hacienda; llevaba la cuenta de esa Deuda Pública; preparaba las listas para los sorteos que, según los contratos respectivos, se hacían de esos

bonos para irlos amortizando; ponía en conocimiento de la Secretaría de Hacienda cualquiera irregularidad a este respecto, y resolvía las dudas que sobre esta materia se presentasen, calificando la legitimidad de los títulos y cupones que se presentaban al Gobierno.

A más de estas atribuciones fundamentales de la Tesorería para la vigilancia y custodia de los caudales federales, tenía otras concomitantes de carácter secundario, pero siempre de grande importancia. Cuidaba de que las oficinas pagadoras no verificasen pagos si había incompatibilidad de empleos. Vigilaba que el pago de sueldos, haberes, gratificaciones y todas las demás asignaciones mensuales, se hiciesen en las fechas que la ley prescribía. Era la depositaria de todos los contratos de obras o de compras a plazo fijo y por más de dos mil pesos, para estar pendiente de su cumplimiento. En la aplicación de la facultad económico-coactiva, instauraba este rígido proceso administrativo, desde el requerimiento de pago, hasta el remate de los valores asegurados para garantía del fisco.

Pero como por su función fundamental de concentrar y distribuir los fondos públicos, tenía que proveer de todas estas operaciones, tanto en el interior del país como en el extranjero, aprovechaba los convenios hechos por la Secretaría de Hacienda con determinadas instituciones de crédito o casas bancarias, así como las Direcciones de Correos y Telégrafos que, como se sabe, al mismo tiempo que llenan importantes servicios públicos, constituyen dos verdaderos bancos nacionales.

En fin, para desahogar toda esta enorme labor perfectamente definida y organizada,

en consonancia con nuestra idiosincrasia social, tenía numerosos modelos impresos, ejecutando así oportunamente y con la mayor facilidad y claridad posible, su fundamental misión de administrar y guardar los caudales y bienes de la Hacienda Pública.

Frente a esta imperfecta enumeración de las principales funciones de la Tesorería General, especificadas detalladamente en la ley de reorganización referida, con sus reglamentos respectivos que la complementan, basta sólo pasar la vista por sobre la Orgánica de la Contraloría, para comprender que la casi totalidad de las funciones que se otorgan a este instituto, han sido tomadas de las de la Tesorería General de la Federación. Es decir que, como se dice vulgarmente, se ha desvestido a un santo para vestir a otro. Lo curioso es que la Tesorería, a pesar de quedar tan maltrecha en esta dizque reorganización de la administración pública, todavía subsiste en medio de la ruina a que la han reducido y de la situación difícil en que ha quedado, no sabiendo a qué superior obedecer, como se hizo evidente en el artículo anterior. Con esa rápida comparación, basta para comprender la estupenda obra de reorganización que hicieron los norteamericanos, llamados expresamente para tal obra, ícomo si nuestra administración pública hubiese estado, especialmente la hacendaria, en estado de completo desorden! Esa simple comparación, es suficiente para que cualquiera persona de buena fe se dé cuenta cabal del conocimiento que tenían los jefes de la Secretaría de Hacienda de entonces, respecto de su organización y estado, cuando se propusieron reformarla y volcarla de arriba abajo. Mientras la Ley de Reorganización de la Tesorería, con sus complementos respectivos, revela perfecto conocimiento de nuestras leyes anteriores

y de nuestro régimen hacendario existente, y demuestra una sistematización magistral de la materia, la Ley Orgánica de la Contraloría, como se ha hecho percibir ligeramente ya, es, una masa indigesta de ideas mal concebidas y peor expuestas, en donde todo anda dando traspies y chocando con cuanto la rodea; en donde asuntos fundamentales se codean con asuntos secundarios y casi baladíes. Veamos un ejemplo:

El artículo 58 de esta Ley, dice: "Ningún funcionario, empleado o agente del Gobierno podrá hacer uso de formas o esqueletos destinados a anotar las operaciones financieras del mismo Gobierno, sin haber obtenido previamente por escrito el consentimiento del Contralor."

Este precepto parece encaminado a crear una sistematización armónica en todas las Oficinas Fiscales de la Federación, de un asunto que, aunque secundario por tratarse de modelo de formas, es de importancia; pero traería aparejado consigo la paralización de toda labor a este respecto, si no se tiene antes la sanción del Contralor. Demos de barato el estado que guardaba la Nación, entonces, por la anarquía reinante; admitamos que una paz octaviana reinase en todo el país; pero nuestras comunicaciones no son tan perfectas como las de otros países, ni la misma estructura geográfica y configuración del país se prestan para que esas comunicaciones se verifiquen en breve tiempo. Si a esto se agregan las morosidades propias de nuestro carácter, y la acumulación consiguiente a tal centralización (pues no sólo en esto, sino en otros procedimientos se exige igual centralización), se infiere sin lugar a duda, que todas estas materias tardarían mucho en resolverse y ocuparían demasiado tiempo al Contralor. Por lo

demás, por la organización establecida, según arriba se dijo, ya existían esos modelos, usados con general aceptación por el cuerpo de la administración hacendaria federal, y es de suponer que, estando dividido el trabajo de esa organización entre varias Direcciones Generales (cuya importancia procuraré hacer resaltar luego), todas esas labores de detalle, relacionadas directamente con la labor material, tenían mejor juez en el que estaba más en contacto con los hechos, que en todo un Contralor de un infinito número de funciones, de tanto más importancia cuanto mayor sea su esfera de acción.

De parecido jaez al anterior, se hallan ordenamientos en los artículos 50, 51, 53, 55, 58, 61 y algunos otros que se nos escapan y que por no hacer demasiado profuso este estudio, paso por alto. Tales ordenamientos parecen revestir al Contralor de carácter autocrático, aunque, según mi creencia, sin maldicia consciente en los autores de la ley, antes bien, quizás con buenas intenciones, pero tan deficientemente expresadas, que de llevarse a la práctica, revestirían al Contralor de excepcional autoridad, inadmisible en el país en donde esta entidad administrativa ha surgido antes que en ninguna otra parte, en Inglaterra. Tal género de autoridad no podría subsistir en esta nación en donde el imperio de la ley ha llegado a ser la norma de la conducta de cada ciudadano, como que la ley allí, en general, cristaliza en precepto cuando ya convive en las costumbres. La nación que cuenta en su historia hechos tan elocuentes como el que trae a la memoria la célebre frase del almirante Nelson antes de la batalla de Trafalgar: la patria espera que cada quien cumpla con su deber, es un país en donde cada ciudadano tiene conciencia de lo que constituye ese de-

ber y no podría tolerar a un Contralor auto-crático en sus funciones.

Como un complemento de lo anterior, es necesario agregar que nuestra Tesorería General tiene, como oficinas subalternas, a las Jefaturas de Hacienda, a las Pagadurías y oficinas similares de la Federación, en su misión fundamental de distribuidora de los dineros públicos; pero, como es de suponer, antes de distribuirlos, necesita concentrarlos de todas las fuentes recaudadoras del fisco federal. Concomitante con esta misión, como se ha indicado, llena también el papel de Caja de Depósito y Consignación de los valores que, en cualquiera forma de garantía, exige la Administración Pública en sus variadas actuaciones. Y siendo esto así, es palpable que, ejerciendo en todas estas labores, en gran manera, la misión de un Banco de Estado (sin tener ese título), necesita, pero con necesidad premiosa, de una contabilidad de suficiente amplitud para llenar cumplidamente las variadas funciones que aún le quedan. Pretender que sólo desempeñe el papel de simple caja de valores, es demostrar un desconocimiento punible de las operaciones que se ejecutan en esta Dirección; tanto más punible cuanto que se ha obstentado en personas que, pretendiendo reformar nuestro régimen hacendario, han demostrado ignorarlo por completo.

VIII

DIRECCIONES GENERALES SUPRIMIDAS: ADUANAS Y TIMBRES.—MARCHA DE NUESTRA EVOLUCIÓN HACENDARIA.— RAZONES QUE SE TUVIERON PARA CREAR LA DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS EN 1900. HECHOS

CONCRETOS QUE EVIDENCIAN LA DEFICIENCIA DE LA DIRECCIÓN DE LAS ADUANAS Y DE LAS OFICINAS DEL TIMBRE EN LA ACTUAL ORGANIZACIÓN

Pero si ha resultado tan lesionada la Tesorería General de la Federación en sus funciones, bastante ha sufrido también la parte relativa a la contabilidad y glosa. No me refiero a la Dirección General de este nombre, incorporada a la Contraloría, sino a la contabilidad y glosa especial de las dos Direcciones, la de Aduanas y la del Timbre, incorporadas también a la Contraloría, las cuales Direcciones, por efecto de esta mutilación, desaparecieron como entidades administrativas distintas, absorbiéndose los residuos de ellas por la Secretaría de Hacienda.

Se ha dicho antes que todas estas Direcciones habían surgido sucesivamente y por evolución administrativa, como llenando necesidades que se satisficieron al crearlas. En efecto, la Dirección de Contabilidad y Glosa formaba parte, antes de 1910, de la Tesorería General de la Federación; pero ya desde el 10. de abril de 1900 se había creado la Dirección General de Aduanas, la mayor fuente entonces de los ingresos del Erario federal. En cuanto a la Dirección General del Timbre, la otra fuente de ingresos que le seguía en importancia, siempre se conservó independiente desde su creación, llamándose Administración General del Timbre. Con la experiencia administrativa que se iba adquiriendo, se pudo percibir la conveniencia de separar las operaciones de recaudación de los ingresos (verificados principalmente por esas dos Direcciones), de las operaciones de la concentración y distribución

de esos mismos ingresos, conforme al Presupuesto aprobado por el Congreso Federal y leyes relativas. Con tal fin, se quitó a la Tesorería General, al crearse la Dirección General de Aduanas, la labor de contabilidad y glosa de ese ramo, que se ejecutaba allí, labor que, unida a la de la Sección de Aduanas que existía en la Secretaría de Hacienda, vino a formar una entidad distinta que administrase un ramo de tamaña importancia como es el de Aduanas. Según este programa, la labor de recaudación, en general, quedaría desligada de la de concentración y distribución: la primera encomendada principalmente a las dos Direcciones, de Aduanas y del Timbre, y las segundas a la Tesorería General de la Federación. Pero necesitando aquellas dos Direcciones, fundamentalmente recaudadoras, de otra Oficina que las resumiese y vigilase, así como a todas las demás Oficinas de menor importancia financiera que éstas, como la Dirección General de Correos, la de Telégrafos, la de la Casa de Moneda, etc., etc., se creyó necesario crear la Dirección de Contabilidad y Glosa que llenase, a su vez, esa función de carácter general. Por lo demás, las otras labores relacionadas con la concentración de fondos y distribución de ellos, así como la de custodia de esos mismos fondos, quedaron como la misión fundamental de la Tesorería General de la Federación, como se ha dicho.

Según eso, la Dirección de Contabilidad y Glosa llevaría la contabilidad de la Hacienda Federal; glosaría las cuentas de las Oficinas y Agentes que no hubieran sido glosadas por una Dirección General; vigilaría, por medio de delegados, la contabilidad y glosa de las Direcciones Generales; determinaría, previa aprobación superior, los preceptos a que debían ajustarse la contabilidad de oficinas y emplea-

dos con manejo de fondos; haría conocer a las respectivas Secretarías de Estado, las responsabilidades en que incurriesen sus empleados en lo relativo a fondos; llevaría un registro nominal de los empleados y agentes con manejo de fondos; propondría a la Secretaría de Hacienda medidas para perfeccionar la recaudación y pagos; entregaría a la Contaduría Mayor, en el plazo prescripto por la ley, los libros y auxiliares de la contabilidad Federal y los documentos que la misma ley prescribe, para su revisión; expediría los finiquitos de las cuentas que la misma Contaduría Mayor le sancionase; llevaría un registro de todos los funcionarios y empleados de la Federación, y llenaría, por último, todas las otras funciones que determinasen las leyes y reglamentos en vigor.

Ahora bien, con la institución de la Contraloría y la incorporación a ella de la parte de contabilidad y glosa que llenaban las dos Direcciones de Aduanas y del Timbre, y la incorporación también de los residuos de ambas Direcciones a la Secretaría de Hacienda, se ha procedido precisamente en un sentido diametralmente opuesto a la evolución de nuestra administración hacendaria anterior.

Supongamos, para dar alguna justificación a esta conducta, que se pretendió simplificar el proceso de glosa y contabilidad, suprimiendo un escalón en ese proceso. Mas para hacer ver hasta dónde fue impremeditado este proceder, basta enumerar las razones que se tuvieron al establecerse la Dirección General de Aduanas.

"Considerando, se dice en el preámbulo de la ley:

"Primer: Que para la mejor y más eficaz vigilancia de los servicios de la Administración, conviene establecer centros directivos que tengan conocimiento perfecto y oportuno de todas las operaciones practicadas por las Oficinas a las cuales están encomendados aquellos servicios;

"Segundo: Que esta conveniencia es más notoria respecto del servicio aduanal, ya se considere su importancia como fuente de recursos fiscales, y ya se tenga en cuenta que la regularidad y perfección de dicho servicio, constituye importante salvaguardia para las industrias nacionales, siendo, por lo mismo, necesario concentrar en una Oficina la dirección e inspección de las Aduanas de la República; atribuciones que hoy ejercen separadamente la Secretaría de Hacienda y la Tesorería General de la Federación;

"Tercero: Que desapareciendo esa división de atribuciones y concentrándolas en una sola Oficina, ésta podrá con más oportunidad y eficacia vigilar los intereses fiscales y cuidar del buen servicio de las Aduanas, así como de la uniformidad de sus procedimientos, inspeccionándolas con frecuencia y, algunas veces, por medio de visitas que les pasen personalmente el primero o el segundo Jefe de la Oficina Directiva;

"Cuarto: Que por el aumento de los asuntos aduanales a consecuencia del desarrollo del tráfico comercial del país, no es fácil que la Secretaría de Hacienda, sobre la cual pesa gran número de atenciones, conozca inmediata y directamente de todos los pormenores y tramitación económica de los asuntos que se relacionan con el servicio de Aduanas, y se hace necesario, por tanto, encomendar

esos detalles a otra Oficina que dependa de dicha Secretaría, y reservar a ésta el conocimiento directo y la resolución de los asuntos que requieran acuerdo del Presidente de la República;

"He tenido a bien decretar la siguiente:
LEY QUE ESTABLECE LA DIRECCION
GENERAL DE ADUANAS."

He creído necesario insertar los anteriores considerandos, porque ellos resumen las ideas fundamentales que presidieron a la creación de la Dirección General de Aduanas, aplicables, mutatis mutandis, a las otras Direcciones derribadas o a medio derribar, y aun a las que subsisten todavía, pero que están en peligro de muerte si se lleva a la práctica lo prescripto por el artículo 3o. transitorio de la Ley Orgánica de la Contraloría. Este artículo amenaza todavía, como el hacha de un verdugo, las cabezas aún indemnes de otras Direcciones Generales, la de Correos, la de Telégrafos, la de la Casa de Moneda; así como a cualquiera otra oficina del Gobierno con tal carácter. Tal artículo es una especie de ciclón antillano desencadenado sobre todas las Direcciones Generales de la Federación, el cual es necesario conjurar, por los medios de que podemos disponer los que no influimos directamente en los destinos de nuestra administración, es decir, haciendo ver a los Jefes de ella a lo que nos exponemos si las cosas persisten como van. Son, pues, las ideas fundamentales de los considerandos reproducidos, las siguientes:

1a. Concentración en centros directivos para tener conocimiento más perfecto y oportuno de cierto conjunto de operaciones administrativas.

2a. Lograr, con esa concentración, uniformidad de procedimientos e inspección más frecuente.

3a. Descargar a la Secretaría de Hacienda de todos los pormenores que se refieran a servicios de detalle y que pueden ser resueltos con más perfección por un especialista en aquél género de labores.

4a. Dejar a la misma Secretaría de Hacienda las labores de índole más elevada y que requieran acuerdo del Presidente de la República.

He aquí cuatro postulados cuya sola enunciación los hace evidentes, teniendo en cuenta la conocida ley económica de la división del trabajo. Pero como nos interesa hacer sensible, de un modo objetivo, lo pernicioso que ha sido para la buena administración de los Ramos de Aduanas y Timbre esta pretendida reforma, entremos a considerar concretamente algunos casos que evidencien estas aseveraciones.

Desde luego es preciso hacer constar, que no existe cargo definido en contra de la buena gestión de la Dirección General de Aduanas, desde 1900 en que se estableció, hasta 1919 en que fue suprimida, y cosa análoga puede afirmarse de la Dirección General del Timbre, desde que surgió en 1872 bajo el Gobierno del señor Juárez, hasta 1919, en que desaparecieron ambas Direcciones, refundidas en la Contraloría y la Secretaría de Hacienda. La reforma se hizo porque sí y tan sólo para dar apariencias de justificación al nuevo Departamento de Contraloría.

Cuando existía la Dirección General de Aduanas, había confronta en ella de los do-

cumentos destinados a diversas corporaciones. Por ejemplo, las facturas duplicadas de los Consulados que se recibían en la Dirección, se expedientaban cuidadosamente para unirlas a los originales cuando éstos llegaran en una cuenta posterior. De igual manera se procedía con los pedimentos de importación que diariamente deben de remitir las Aduanas, los cuales se archivaban, a su vez, para unirlos a sus originales cuando vinieran estos comprobantes. Por este medio podían confrontarse y ajustarse estos documentos, figurando unos como comprobantes de cuentas, con los otros, remitidos con anterioridad por las Oficinas de origen; confronta y ajuste que se hacía en la misma Dirección de Aduanas, con vista de las declaraciones del peticionario y antes de tenerse la calificación. Hoy, con el fraccionamiento de esta Oficina, no puede hacerse esta labor en documentos de la misma naturaleza, recibiéndose unos en la Contraloría y otros en el Departamento de Aduanas de la Secretaría de Hacienda. La glosa, naturalmente, tiene que ser deficiente a este respecto y aun ocasionada a fraudes.

Otro ejemplo puede ponerse en el caso de que el Contralor ordene a determinada Aduana que haga efectivos los derechos de alguna mercancía en controversia (derechos que tienen su fianza preventiva de ley), cuando todavía la Secretaría de Hacienda no ha decidido aún sobre la cuota que deba aplicarse. En tal situación, el Administrador de la Aduana se halla en un verdadero conflicto no sabiendo a qué atenerse, y se expone al Fisco a posibles pérdidas.

En cuanto al Timbre, he sabido de buena fuente que varias de las Administraciones Principales en la República, se hallan atrasadas hasta en más de un año en su glosa

preventiva, cosa que, cuando existía la Dirección del Timbre, no se demoraba por más de sesenta días.

Pero si esta división injustificada de labor, se resiente en las Auditorías (o departamentos de glosa) de la Contraloría, mayor perjuicio resienten estos servicios con la incorporación de los residuos de aquellas Direcciones a la Secretaría de Hacienda. Tanto la Ordenanza General de Aduanas como la Tarifa para el cobro de Derechos de Importación, necesitan, para aplicarse bien, de un personal técnico que sólo puede llegar a serlo después de varios años de práctica y estudio. La clasificación de las mercancías en la Tarifa, está basada en los caracteres industriales de las mismas, así como de las substancias, formas, etc., de que están compuestas, y la cotización para el cobro de los impuestos, se funda principalmente en las necesidades de cada nación. Como la industria actual del mundo es tan extensa, y en la Tarifa aduanal deben quedar comprendidos todos los efectos que se producen, resulta que los vistos de las aduanas deben ser empleados de muy variados y extensos conocimientos, entre los que figuran nociones de química industrial; y estos conocimientos no pueden adquirirse sino a fuerza de práctica y con algunos estudios especiales. Ahora bien, como los comerciantes importadores de los puertos tienen empleados especialistas aduanales a quienes pagan sueldos muy elevados, y quienes llegan a conocer las mercancías, la Tarifa y la Ordenanza, con tanta perfección como los vistos (con lo cual se evitan multas por errores en sus declaraciones), se ponen en aptitud de burlar al Fisco haciendo suplantaciones con facilidad. Además, como la industria produce constantemente novedades, en el interés de los comerciantes está que se les apliquen

cuotas bajas de la Tarifa, y en el del Fisco, que esas cuotas sean elevadas: de aquí resultan controversias que debe resolver el Administrador de la Aduana con criterio de justicia e imparcialidad; y cuando el comerciante no se conforma con esta decisión, el asunto debe venir a la autoridad superior, que antes era la Dirección General de Aduanas, en donde se estudiaba el caso con toda la perfección posible, pues había todos los elementos y un personal competente, que generalmente fallaba en definitiva. En la actualidad no sucede lo mismo, o más bien dicho, no puede fallarse con igual competencia, porque reducida la antigua Dirección de Aduanas a un simple Departamento de la Secretaría de Hacienda, el fallo definitivo tiene que ser dado por el mismo Secretario, y como éste no es técnico o es poco probable que lo sea en el Ramo de Aduanas (porque no son éstas, cualidades indispensables para ocupar la Secretaría), se halla expuesto el público a injustas decisiones.

Por lo demás, en la forma que pasaban antes las cosas, La Dirección General de Aduanas fallaba en segunda instancia en la parte penal de estas controversias, quedando la Secretaría de Hacienda como último tribunal de apelación en casos en que se pedía la commutación de la pena.

El Timbre también se resiente de esta incorporación a la Secretaría de Hacienda. Numerosas actas de las que se levantan en las visitas diarias de los Inspectores a los particulares y que ameritan urgente resolución, se hallan actualmente retrasadas en cantidad enorme, que alcanza a varios millares de esas actas. Esto sin duda se debe a que la Secretaría de Hacienda, ocupada en asuntos de más momento, no puede fijar su atención

en éstos de índole secundaria y que hubieran sido resueltos, con más precisión, por el Director General del Timbre, cuando éste existía. Por lo demás, si varios de estos asuntos aún pasaban a revisión, en última instancia, a la Secretaría de Hacienda, se debió en últimas fechas a que ocuparon el puesto de Director General del Timbre personas que lo debieron más bien a merecimientos políticos que a aptitud especial en el Ramo, como era de esperarse cuando estaba organizado en corporación definida. En fin, diremos de paso que, buena parte de esos litigios se evitarían, si la ley del Timbre vigente se revisase con espíritu de más equidad, y, como opina un antiguo funcionario muy competente en ese Ramo, se hiciese la parte penal de esa ley, menos agresiva y cruenta.

Otro ejemplo relativo al Timbre, me parece también oportuno señalar: la distribución de estampillas que antes se hacía por la misma Dirección General, después de recibirlas de la Oficina Impresora de Estampillas y de tenerlas perfectamente almacenadas en Almacenes *ad hoc*. Hoy, como están las cosas, no pudiendo desempeñarse esa importantísima función por la Contraloría, porque notoriamente no es de su resorte, tendría que llenarse por el Departamento del Timbre de la Secretaría de Hacienda, y como esto amerita la formación de facturas y no se lleva allí contabilidad, como en la antigua Dirección, hay que hacer llegar cada documento de éstos a un Departamento independiente, la Contraloría. Resulta este despacho, según referencias, tan difíciloso al Departamento relativo de Hacienda, que se ha pensado en hacer que se desempeñe esa labor por *la* Tesorería General!! Véase a lo que conduce un sistema administrativo inconveniente, al derribar la Dirección Ge-

neral del Timbre: este Ramo que, hoy por hoy, es el más importante en los Ingresos, se halla amenazado de ser dirigido por tres Direcciones distintas: el Departamento del Timbre, la Tesorería General y la Contraloría!!!

Si todo esto no revela deficiencias e inferioridad en los actuales procedimientos administrativos respecto de los anteriores, aceptamos que se tache de irracionales nuestras críticas.

IX

**SITUACION ANTERIOR DE LA
SECRETARIA DE HACIENDA.—
SITUACION A QUE HA QUEDADO
REDUCIDA.—LABOR INCONVENIENTE
DE LOS JEFES SUPERIORES DE
ESTA SECRETARIA.—SITUACION
DESAIRADA QUE LES RESULTA EN
LA NUEVA ORGANIZACION**

Creo haber evidenciado hasta aquí, dos de las aseveraciones que expresé al final del quinto capítulo, a saber: que todo lo que se hace por la actual Contraloría, no es nuevo; y que en lugar de ser una Oficina que mejore nuestra organización administrativa, ha venido a perjudicarla. Lo primero se ha hecho palpable, enumerando las funciones que llenaba la Tesorería General y la Dirección de Contabilidad y Glosa, comparadas con las funciones actuales de la Contraloría (estudiadas en los capítulos sexto y séptimo), y lo segundo, haciendo ver que la evolución seguida en nuestra Hacienda, se debió a la buena aplicación de la ley económica de la división del trabajo; compro-

bándose todo esto con algunos hechos concretos. Pero este segundo punto es por demás importante, y no parece excesivo decir algo más en apoyo de nuestro aserto, considerando la situación misma en que ha quedado la Secretaría de Hacienda en esta nueva actuación.

Esta Secretaría, en la forma que fungía anteriormente, era un centro directivo cuyas labores se desahogaban, en la parte especial, por medio de varias Direcciones, supeditadas a aquélla, aunque con suficiente autonomía para manejar cada Ramo que les estaba recomendado. Así, la Dirección del Timbre dirigía este grupo de impuestos, en México tan singularmente extendido como en ningún otro país del mundo; la Dirección de Aduanas, este otro grupo de impuestos, antes el primero y hoy el segundo de nuestros ingresos; la de la Casa de Moneda y Oficinas de Ensaye, lo relativo a este Ramo; la Tesorería General, que actuaba como Dirección también, encargada de la concentración, custodia y distribución de los dineros y valores federales; y la Dirección de Contabilidad y Glosa, desprendida, como una rama lozana, en 1910, del árbol secular de la Tesorería, y actuando al par de ella, encargada de la Contabilidad de la Hacienda Pública.

Quedábale a la propia Secretaría cierta labor superior (dando de mano, las de carácter privado, digamos, de la misma Secretaría, como el Archivo y Biblioteca, etc.), consistente en la de Personal, la de Bienes Nacionales, la de Legislación, la de Crédito y Comercio, incluyendo los Seguros, la de impuestos y Presupuestos; y la de libramientos de gastos; labores todas de carácter transcendental. Ciento que estaba en relación con las diversas Direcciones; pero, a excepción de la Tesorería General, que le daba cuenta diariamente del

estado del Tesoro, y de otros asuntos de definida importancia, todas las demás, por la índole de su instituto, sólo debían llegar a pedir resolución del Subsecretario, y aun del Secretario, en aquellos asuntos verdaderamente graves que se les presentasen.

Veamos ahora cómo funge la actual Secretaría de Hacienda, con la reorganización que se le hizo.¹ Tiene hoy el manejo del personal que no pasó al Departamento de Contraloría. Los Bienes Nacionales deben ser de su resorte, pero por la Ley Orgánica de la Contraloría, en el breve análisis de nuestros primeros capítulos, se llegó a la conclusión de resultarle a la Secretaría de Hacienda, dudosa esta función. La facultad de legislar en su Ramo y conocer de sus asuntos jurídicos, queda también limitada por lo que se relaciona a la labor de la Contraloría. Los Impuestos, claro está que comprenden el estudio de Aranceles Marítimos y Fronterizos y sale sobrando la separación de ambos asuntos en la Ley sobre Secretarías. En el Departamento de Crédito y Comercio, se quitó lo relativo a este último asunto y se pasó a la Secretaría de Industria y Comercio; pero no se explica uno por qué se le incorporó también la antes Sección, y después Departamento de Seguros, cosa que

¹ El artículo 4o. de la nueva Ley de Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917 le asigna las siguientes atribuciones: "Presupuesto, Impuestos federales. Aranceles de Aduanas Marítimas y Fronterizas, administración de todas las rentas federales. Casas de Moneda y Ensaye, Empréstitos, Bienes nacionales y nacionalizados, Bancos y demás instituciones de crédito, Policía fiscal, Estadística fiscal, Responsabilidades en favor y en contra de la Nación." En la crítica que se hace en el texto, no se siguió puntualmente el orden de estas atribuciones que le da este artículo, sino el que se sigue en el párrafo que le precede para hacer sensible, lo más lacónicamente posible, las deficiencias del nuevo ordenamiento.

notoriamente es de Crédito. La Deuda Pública, encomendada antes a la Tesorería y a Contabilidad y Glosa, hallándose hoy en manos de la Contraloría, ha dejado mutilada a Hacienda, por ser asunto de Crédito Público. Huelga también decir que los empréstitos, que se hallan como grupo aparte en la citada ley, deben entrar como materia de estudio en Crédito; y que las Instituciones Bancarias, como anteriormente, deben estar a cargo de este mismo Departamento. ¡Sólo durante la Administración pasada pudo observarse la creación de un Departamento de Bancos cuando ya existía el de Crédito! Pero lo más asombroso en la enumeración que hace esta ley de las atribuciones de la Secretaría de Hacienda, es que asigna a ésta la Administración de todas las Rentas Federales! ¿Cómo es posible comprender esto, habiéndose incorporado a la Contraloría la Dirección de Contabilidad y Glosa? ¡Solamente en leyes escritas sobre la rodilla, puede explicarse esta completa incoherencia en ordenamientos de índole tan transcendental! Cosa parecida puede observarse respecto al grupo denominado Responsabilidades en favor y en contra de la Nación: esto resulta tan ambiguo, frente a las atribuciones de la Contraloría, como lo relativo a Bienes Nacionales.

Como se ve, por lo poco que se ha escardado, tanto en la Ley de la Contraloría como en la de Secretarías de Estado, a cada paso se encuentra la misma falta de coordinación y sindéresis, tan fundamentalmente necesarias en las leyes, máxime, cuando son de la importancia de éstas. Pero lo que de un modo singularísimo nos parece más digno de nota, es la subordinación que existía en la anterior organización hacendaria, y el intrincado laberinto de la actual, con tantas funciones mal definidas

y desahogándose parte de ellas en Hacienda y parte en la Contraloría. Damos de mano el caso en que tuviesen algún celo o rivalidad ambos organismos administrativos, sino que todo marchare muy cordialmente, siempre, esa disgregación de lo que debía estar unido, es un notorio perjuicio para la buena marcha de una administración. La experiencia secular ha cristalizado este hecho diciendo: entre muchos capitanes se pierde un buque. Antes los asuntos de Crédito estaban en una Secretaría; hoy se hallan desperdigados en tres: Hacienda, Contraloría e Industria y Comercio. Antes los Bienes Nacionales indiscutiblemente caían bajo la esfera de acción de Hacienda; hoy no se sabe a ciencia cierta la porción que debe intervenir la Contraloría y la que corresponde a la Secretaría de Hacienda. Antes, todo lo de Aduanas y Timbre, con centros directivos, gravitaba alrededor de un centro de superior dirección; hoy estos asuntos obedecen a dos patronos y deben de padecer muchas incertidumbres las oficinas subalternas.

A consecuencia de la creación de la Contraloría, como se ha dicho, se incorporaron los residuos de la Dirección de Aduanas y Timbre a la Secretaría de Hacienda. Veamos, aunque sea a vuelo de pájaro, los efectos de esta medida en la misma Secretaría, para completar el análisis que en el capítulo anterior se hizo de este asunto.

Como los fragmentos de ambas Direcciones fueron de gran magnitud, entraron en la Secretaría de Hacienda, constituyendo cada uno un Departamento, dividido, conforme al nuevo ordenamiento, en varias Secciones. Así, en el presupuesto actual (1920), el Departamento de Aduanas, además del grupo directivo y del de otros servicios conexos, está divi-

dido en tres Secciones. El del Timbre también en tres, con las mismas salvedades. De manera que uno y otro Departamento corresponden a la parte relativa de cada Dirección, porque el anterior Departamento de Impuestos pudiera decirse que sigue subsistiendo con el que lleva el nombre de: "Departamento de Impuestos Especiales".

Pues bien, la parte principal, la técnica de ambas Direcciones, fue la que tocó a Hacienda. Y como es bien sabido que uno y otro grupo de labores, desempeñado por las dos organizaciones destruidas que constituyan verdaderas especialidades, tenían gran volumen de negocios, tiene que suceder: o bien que el Secretario y Subsecretario queden constituidos en Director y Subdirector de una y otra amplísima labor, o bien que, de hecho, se desempeñe esa labor realmente por los Jefes de ambos Departamentos, como positivos Directores de esos Ramos. Lo primero no es admisible sino en casos muy excepcionales, cuando estos altos funcionarios fuesen personas también de excepcionales energías y de muy superiores prendas morales; en tal caso, de sentirse sería desperdiciar esas personalidades en labor relativamente inferior que se hubiere podido llenar separadamente por personas aptas en cada una de aquellas ocupaciones. Por consiguiente, lo más probable es que resulte lo segundo, y entonces el Secretario o Subsecretario quedarían desempeñando en esas funciones administrativas, el papel de verdaderos testaferros, al cobijar con su firma asuntos de que no era fácil, por su número y pequeñez, tener conocimiento preciso. Resultaría además que, de hecho, las Direcciones técnicas de ambos organismos seguirían realmente subsistiendo; ¡que tal es la vitalidad del orden de las cosas en las sociedades, cuan-

do esa vitalidad corresponde a órganos fundamentales! Pero, a su vez, la dirección positiva que interesa tenerla en un órgano con responsabilidad efectiva y personalidad suficiente, no tiene ni una ni otra cosa, pues el Director real funge siempre, como en las representaciones de títeres, entre bastidores.

En el inmediato capítulo consideraré los efectos de este nuevo régimen hacendario, desde el punto de vista de su costo, para ver si, ya que este nuevo ordenamiento es malo, siquiera resulta menos costoso.

X

COMPARACION DE PRESUPUESTOS.— COSTO EXCESIVO DE LA NUEVA ORGANIZACION

Para calcular con entera equidad el costo de lo que constituyó después la Contraloría al crearse, hemos procurado, en lo posible, hacer que una y otra cantidad sean aritméticamente homogéneas. Así, tomaré estas cantidades parciales del Presupuesto de 1918, que se elaboró a fines del año de 1917, y en el cual no se tuvo en cuenta la creación de la Contraloría, a pesar de que, a principios de 1918 comenzó a organizarse. Se advierte igualmente que esta comparación se hace entre presupuestos de dos años próximos, como lo es el de 1918 y el actual de 1920, para que la diferencia entre uno y otro, en la remuneración de los empleos, sea, con corta diferencia, la misma. Si se hiciera con uno anterior, como el de 1912 a 1913, por ejemplo, la diferencia sería mucho mayor de la que se obtiene en esta comparación.

Los diversos segmentos que entraron a constituir la Contraloría, importaban según el Presupuesto de 1918, lo siguiente:

Departamento de Pagos de la Secretaría de Hacienda	\$ 52,541.75
Dirección de Contabilidad y Glosa.....	385,844.75
Secciones de Contabilidad y Glosa de la Dirección de Aduanas	104,171.00
Id. Id de la Dirección General del Timbre.....	23,816.25
Veinte Visitadores de Primera de la Secretaría de Hacienda.,,	87,600.00
Diez Visitadores de Segunda de la Secretaría de Hacienda.,,	36,500.00
Viáticos para estos Visitadores.,,	25,000.00
Suma.....	\$ 715,473.75

Como pudiera objetarse que, al crearse el Departamento de Contraloría, se le puso un personal director superior, para evitar esta objeción agregaré a la cantidad anterior, las diversas partidas que en el Presupuesto actual gana ese grupo director. Estas son como sigue:

Contralor, sueldo anual	\$ 18,250.00
Auditor General	12,775.00
Oficial Mayor	10,950.00
Contador en Jefe.....	9,125.00
Subcontador	8,0030.00
Suma.....	\$ 59,130.00

Agregando esta suma a la anterior de, 715,473.75

Tendremos un total de\$ 774,603.75

Importa el Presupuesto de la Contraloría en este año². ,, 2,592,151.50

Diferencia\$ 1,817,547.75

Como se ve, la diferencia entre la masa actual que constituye la Oficina de la Contraloría y la suma de las diferentes partes que integraron su conjunto, equivale, en números redondos, a más de tres veces la primera de la segunda, es decir, que el gasto que importaban aquellos servicios, se ha más que triplicado.

Para que se vea que no es solamente en lo relativo al gasto este aumento, resumiré el número de empleados que se incorporaron a la Contraloría al constituirse en 1918, como sigue:

Departamento de Pagos en Hacienda...	28
Dirección de Contabilidad y Glosa ...	234
Inspectores	30
Personal de las Secciones de Contabilidad y Glosa en Aduanas	71
Id. Id. Dirección General del Timbre...	15
Grupo director actual de la Contraloría.	5
Suma de empleados.....	383

El grupo actual de empleados que constituyen la Contraloría, según el Presupuesto de este año, es de 824.

Se ve también que es más del doble el segundo grupo de empleados que el primero.

² Sin tener en cuenta, el establecimiento de las Auditorías regionales que, en tal caso, llevaría el costo de ese Presupuesto, a una cantidad muchísimo mayor.

Llamará la atención que los gastos se hayan triplicado y apenas duplicado el número de empleados; pero esto depende, no de que se haya aumentado de manera proporcional el sueldo a todos los empleados, sino de que el aumento se ha hecho, casi por completo, en el sueldo de los empleados superiores, pues el de los inferiores, puede garantizarse que es casi igual.³

Pudiera también creerse que proviene la misma diferencia, de las partidas globales que en cada Secretaría de Estado o Departamento dependiente de Ejecutivo, se llaman Gastos Generales. Pero comparando los Presupuestos de la Secretaría de Hacienda, de 1918 y 1920, a ese respecto, y limitándose tan sólo a partidas análogas y netamente de Gastos Generales, se tiene:

Para 1918	\$ 1,874,475.00
Para 1920	,2,375,490.00

Así es que esos Gastos Generales, en vez de bajar en Hacienda, después de crearse la Contraloría, han crecido, de manera notable, en un 26 por ciento; siendo de advertir que la suma de los Gastos Generales para la Contraloría en este año, es de \$501,600.00.

Si se suma esta partida, como parece justo, con la de Gastos Generales de Hacienda en este año, para hacer enteramente correcta la comparación (porque la Contraloría está hasta hoy constituida con segmentos de Hacienda), entonces el porcentaje de aumento resul-

taría de poco más del 50 por ciento en los Gastos Generales.

Resumiendo lo anterior, puede decirse que cuesta el servicio deficiente de la actual Contraloría, algo más de tres veces que en 1918 y se desempeña por un personal de más del doble.

En el inmediato capítulo veremos que no hay economía en el costo de las dos Direcciones Generales destruidas, Aduanas y Timbre, comparando ese costo con lo que importan hoy las dependencias de Hacienda y Contraloría que las substituyen.

XI

COMPARACION DE PRESUPUESTOS DE LAS DIRECCIONES DE ADUANAS Y DEL TIMBRE, ANTES Y DESPUES DE LA CREACION DE LA CONTRALORIA

Veamos ahora cómo resulta la comparación del costo de las Direcciones Generales de Aduanas y del Timbre en el año de 1918 con las partes respectivas que les corresponderían, integrando lo que se halla actualmente incorporado en la Secretaría de Hacienda y en el Departamento de Contraloría. Comencemos esta comparación por Aduanas:

Departamento de Aduanas en la Secretaría de Hacienda ..	\$ 184,613.80
Dos Auditorías de Aduanas en la Contraloría	197,465.00
Servicio de Inspección de Aduanas en Contraloría.,	36,135.00
Suma.....	\$ 418,213.80

³ Hay que tener también presente que, en general, las cuotas efectivas de los empleados han sido, de hecho, menores; porque sólo se ha pagado el 75 por ciento y el costo de la vida ha subido.

Importó la Dirección de Aduanas, según Presupuesto de 1918 277,761.00

Diferencia \$ 150,452.80

que corresponde, respecto al Presupuesto de 1918, a un 50 por ciento de aumento.

A su vez, el personal es como sigue:

Número de empleados en el Departamento de Aduanas de la Secretaría de Hacienda en 1920 73

Idem. en las dos Auditorías de Aduanas de la Contraloría 106

Inspectores de Aduanas en la Contraloría 6

Suma 185

Número de empleados de la Dirección de Aduanas en 1918 152

Diferencia 33

que corresponde a su vez a un 22 por ciento de aumento.

Se observa aquí el mismo hecho anotado en el capítulo anterior, relativo a que el aumento en el gasto, no es proporcional con el aumento en el personal; puede asegurarse que se debe a la misma causa, esto es: a que los emolumentos de los empleados superiores, son casi los únicos que han sido favorecidos en esta diferencia de Presupuestos.

Comparemos ahora el Ramo del Timbre:

Importa el Departamento del Timbre de la Secretaría de Hacienda y el de Impuestos

Especiales, porque el trabajo que éste desempeña es relativo a timbres y era desempeñado antes también por la Dirección suprimida de este Ramo \$ 2,769,778.60

Idem. de la Auditoría del Timbre en Contraloría 99,827.50

Idem. Inspectores en Contraloría 49,275.00

Suma \$ 2,218,881.10

Importó el Presupuesto de la Dirección del Timbre en 1918 , 1,652,412.00

Diferencia \$ 1,266,469.10

que equivale a un 76 por ciento de aumento en el Presupuesto de este año respecto del de 1918.

En cuanto al personal de este Ramo en 1920, es como sigue:

Número de empleados de los Departamentos de Impuestos de la Secretaría de Hacienda 218

Idem. del Departamento de Contraloría, incluyendo Inspectores 56

Suma 274

Personal de la Dirección del Timbre en 1918 243

Diferencia 31

que apenas alcanza a un 13 por ciento.

Se tiene, pues, que el aumento, respecto del personal, es corto con relación al de los gastos, y no se explicaría con el aumento en los emolumientos de la planta alta de los empleados de una y otra dependencias del Ejecutivo. Ese enorme aumento se debe a que una partida global, destinada a remunerar a los Administradores Principales del Timbre y Recaudadores de los Estados y Municipios, conforme a tarifa, fue, en 1918, de \$ 1.050,000.00, y en el Presupuesto actual es de \$ 2.500,000.00. No haré a este respecto ningún comentario, por no conocer las razones que hubo para este aumento.

De todas maneras, la conclusión a que se llega es que, al refundirse las Direcciones Generales de Aduanas y del Timbre en la Secretaría de Hacienda y la Contraloría, en vez de economizarse gastos y personal, han aumentado ambos, y considerablemente los gastos; debiendo advertirse que ambos servicios administrativos, no han tenido sensible desarrollo de 1918 a 1920: los Impuestos del Timbre actuales existían ya desde aquel año.

Mas para acabar de formarse idea cabal de la falta de economía en esta novísima organización financiera, compararemos los gastos del conjunto de la parte directiva de esta gestión, tanto de la Secretaría de Hacienda, como de la Contraloría, con la parte relativa de los presupuestos de los ejercicios fiscales de 1918 y 1912 a 1913.

Para hacer, en lo posible, homogénea esta comparación de cantidades, nos hemos limitado a tomar de cada uno de estos presupuestos, las diversas partidas que se erogaron en el pago del personal, y, de los Gastos Generales, aquellas partidas relacionadas con los gastos inme-

diatos de ese mismo personal; v. g., honorarios y viáticos de Visitadores, remuneración de comisiones, traslación e inhumación de empleados, etc. Hecha así la comparación, resulta:

Costo del personal y gastos relacionados con éste en

1912 a 1913	\$ 3.187,444.55
Idem. Idem. Idem. en 1918 ,	5.405,266.25
Idem. Idem. Idem. en 1920 ,	9.547,935.90

El tanto por ciento de aumento del ejercicio de 1912-1913 a 1918, es de 70 por ciento, y el de 1918 a 1920 es de 76 por ciento. El aumento en este periodo de dos años, con sólo el cambio de organización, es mayor que en el de 1912-13 a 1918, o sea en más de cinco años, y sin tener en cuenta el marcado aumento en el costo de la vida en este lapso de cinco años, y la ninguna variación a este respecto en el primero: adviértase que el costo de la vida fue igual y quizás superior en 1918 que en 1920, en esta ciudad.

Respecto al personal que ha erogado esos gastos, las cifras son como sigue:

Personal en 1912-1913	1,075
Idem. en 1918	1,711
Idem. en 1920	2,363

El porcentaje de aumento de la segunda cifra respecto de la primera, es de 59, y de la tercera respecto de la segunda, 38. Así es que el aumento de gasto es mayor para este segundo periodo que para el primero.⁴ Se de-

⁴ Este aumento calculado resulta que fue: en el primer periodo, por cada empleado 1.19 de aumento y, en el segundo de 2.00.

be, principalmente, al aumento muy marcado en las cuotas diarias del personal de categoría superior, como se hizo notar en el capítulo anterior.

Es evidente, pues, que el marcado aumento de costo, se debe a la novísima organización financiera de la pasada Administración.

XII

RESUMEN SINTETICO DEL ANALISIS ANTERIOR.—AMENAZA QUE EXISTE AUN RESPECTO A OTRAS OFICINAS RECAUDADORAS, ESPECIALMENTE LAS DIRECCIONES DE CORREOS Y TELEGRAFOS

Creo haber satisfecho, lógicamente, las afirmaciones hechas al final del quinto artículo de esta serie, es decir: que el Departamento de Contraloría no estableció nada nuevo sobre nuestra organización hacendaria anterior; que los servicios por ella desempeñados, son inferiores a los que ha sustituido, y que son mucho más costosos. Pero como se ha hecho todo esto a través de un laborioso análisis, resumiré todo lo dicho hasta aquí, en breves líneas, para poner más de relieve nuestras conclusiones.

La Contraloría debe tener por misión fundamental la vigilancia de los gastos públicos. Esto lo hace, de un modo directo, por medio de inspectores, e indirecto por la revisión de las cuentas que se le rinden. Antes se hacía esto en igual forma que hoy y con idénticos medios, pero con la circunstancia de haber más eficaces; pues estando bien agremiadas las corporaciones administrativas, esa vigilan-

cia tenía que ser más clarividente que la actual, y más inmediata. Todavía puede afirmarse más: está más conforme con nuestra idiosincrasia nacional, porque la labor de cada agrupación era más específica y subordinada. Así, la Dirección General de Aduanas vigilaba y controlaba al gremio de los empleados de Aduanas, y la del Timbre a su afines; la de la Casa de Moneda a los suyos; la Tesorería General de todas las de su dependencia, etc. A su vez, la Dirección de Contabilidad y Glosa vigilaba indirectamente, por medio de la glosa de las cuentas, y directamente, por el intermedio de inspectores y visitadores, a todas las otras Direcciones y demás oficinas recaudadoras. En fin, la Secretaría de Hacienda tenía la superintendencia de todas estas corporaciones, en lo relativo a las finanzas, para rendir anualmente la Cuenta de la Hacienda Pública a la Representación Nacional, quien ejerce y debe ejercer sobrevigilancia sobre todo ese proceso administrativo.

Hoy la Secretaría de Hacienda no tiene bien definidas sus funciones, y aun el rango que le otorgaba su total manejo de las finanzas, lo ha perdido, pues el informe anual antedicho que antes rendía, hoy se halla a cargo de la Contraloría, y el manejo de la Deuda Pública, así como el cuidado de los Bienes Nacionales, están en gran parte, en manos de esta última. En una palabra: la Secretaría de Hacienda, tal como se encuentra, ha descendido de la función que su nombre expresa, y casi ha quedado convertida en una oficina u organismo en parte supeditado a la Contraloría. Todavía se puede afirmar más: su labor superior anterior, ha descendido de nivel con la enorme masa de asuntos secundarios que tiene directamente que despachar, al haberla convertido tanto en Dirección de Aduanas

como en Dirección del Timbre, y sin el auxilio de la contabilidad de estos Ramos que ilustraba a estas Direcciones.

Por lo demás, hallándose la Tesorería General supeditada a la Contraloría, la subordinación que la ley le prescribe, respecto de la Secretaría de Hacienda, resulta nulificada o equívoca; pues no se ve qué objeto tenga esta subordinación, estando a cargo de la Contraloría la aprobación de las órdenes dadas por las otras Secretarías y Departamentos, régimen a que tiene que sujetarse la misma Secretaría de Hacienda. Tampoco se ve, según esto, la necesidad que antes tenía de estar al tanto de las existencias en caja, con el objeto de hacer equitativa distribución de ellas, cuando la sanción de esos gastos se hace hoy por la Contraloría. Esta, a causa de esta función tan fundamental, destaca su personalidad por encima de todas las demás dependencias del Ejecutivo y, a este respecto, es un verdadero personero suyo.

Pero en lo que se tiene que percibir más la falta de unidad e inmediata vigilancia del superior, es en los organismos de Aduanas y del Timbre, que en la forma en que están, se encuentran como decapitados por la falta de su elemento Director, constituido por sus Direcciones Generales. Estas, integradas generalmente por elementos propios de cada una de estas corporaciones (salvo los casos de influjos políticos para designar esos elementos), tuvieron, hasta su destrucción, una marcha irreprochable, y únicamente puede explicarse esa destrucción por el solo deseo de singularizarse; pero desgraciadamente esa singularidad fue en lo desacertado, en lo incoherente, en lo más costoso. Aquí sí la revolución fue la revolución, porque todo lo revolvió, apli-

cando su apotegma favorito el autor intelectual de la Contraloría.

Ante este cuadro tan desastroso, dizque de obra revolucionaria, deben temerse los funestos resultados que tal influencia pudiera tener en las Direcciones que todavía no han sufrido el influjo demoledor de esta pretendida reorganización administrativa. Dos de Estas Direcciones, principalmente, se hallan en peligro de caer bajo su envenenada cuchilla, y son la de Correos y la de Telégrafos, que, dígase lo que se quiera (y prescindiendo del quebranto que tienen por efecto de las circunstancias por las que atravesamos), ambas organizaciones todavía conservan el sello de perfección que lograron alcanzar. El Correo, a más de su carácter propio de servicio público, extendió sus actividades hasta ser un elemento de enlace, por medio del bulto postal, entre el comercio exterior y el pequeño consumidor del país; lográndose así obtener una competencia benéfica en los precios de menudeo de la mercancía extranjera. Pero en lo que más se observa su influjo bienhechor, fue en el giro postal, que lo constituyó en un Banco de tal magnitud, que no sólo extendió su esfera de acción en el interior del país, sino a varias de las más ricas y comerciales naciones del mundo; complementándose de esta manera el benéfico servicio que hacía por medio del bulto postal, con el giro de pequeñas sumas. Podría decirse, respecto de tan importante servicio, que el Correo llegó a constituirse en un honrado y eficaz mandadero, que ponía al alcance del bolsillo del proletario, los cómodos precios de los suntuosos almacenes europeos y norteamericanos que hacen esta clase de comercio internacional, como acontecía hasta fecha reciente con los almacenes del Bon Marché de París.

Y qué decir de la organización telegráfica que, a más de su propio instituto que constituye uno de los servicios hoy fundamentales de las modernas sociedades, entre nosotros llena uno singularísimo, que no tenemos noticia exista en ningún otro país del mundo: nos referimos a la forma en que se halla establecido nuestro servicio de Giros Telegráficos. El señor ingeniero don Agustín M. Chávez, hoy casi olvidado por los pocos sobrevivientes de sus contemporáneos, y completamente desconocido por la actual generación, fue el creador de esta importantísima mejora nacional. Hombre de verdadero espíritu revolucionario, pero de buen género, del sano, del patriótico, entre otras grandes reformas que implantó en el Ramo de Telégrafos en marzo de 1898, estableció el mencionado servicio de giros telegráficos en la forma que todavía como una sombra se conserva. Muchas dificultades tuvo que vencer con el entonces efectivo Contralor de nuestras finanzas, don José Yves Limantour, para poder establecer este servicio. Su misma novedad, hoy no percibida por la generalidad de nosotros, fue la causa de esas dificultades; pero al fin pudo abrirse camino la luminosa y benéfica idea del señor Chávez, y convirtió a la organización Telegráfica, de una oficina dependiente en lo absoluto de la Tesorería General de la Federación, en un nuevo Banco de Giros, y con un carácter especialmente filantrópico; pues, al revés de lo acostumbrado hoy por el banquero de carácter netamente capitalista, el giro pequeño, hasta de veinte pesos, pagaba por situación, la mitad en el por ciento, de lo que pagaban los giros de mayor valor. Así este Banco, con sucursales diseminadas por todo nuestro territorio, podía situar, instantáneamente, una corta suma desde Yucatán hasta la Baja California, y tener en contacto íntimo, podría decirse, los miembros de

las familias pobres, al igual de lo que hoy sólo acontece con los de las familias ricas.

Pues bien, estos dos grandes organismos nacionales, entre otros, se hallan amenazados de sufrir hondamente, si llega a realizarse lo que prescribe el artículo 3o. transitorio de la Ley Orgánica de la Contraloría.

XIII

ASUNTOS POR TRATAR QUE SE ESTUDIAN EN EL APENDICE.— TENDENCIA AUTOCRATICA DE LA LEY ORGANICA DE LA CONTRALORIA ACTUAL. NO PODEMOS TENER TODAVIA UN REGIMEN DE VERDADERA CONTRALORIA.—CONCLUSIONES

Quedábame pendiente de tratar, en la serie de artículos que constituyen los anteriores capítulos, lo relativo a la justificación del derecho que asiste a la Representación Nacional, para intervenir en formas diversas en la manera, tanto de gastarse, como de obtenerse los dineros públicos: algo se dijo a este respecto al final del capítulo III.

Nuestro Derecho Constitucional tiene definida esta doctrina desde la misma Constitución de Apatzingán hasta la vigente de 1917. En todas ellas, aun las de tinte conservador, como la de Las Siete Leyes y las Bases Orgánicas, se reconoce a la Representación Nacional la facultad de decretar los Impuestos que deben cobrarse y los gastos que deban hacerse por toda la Administración, así como de revisar la Cuenta anual que, de este movimiento financiero, debe presentarle cada año el Poder Ejecutivo de la Nación.

Es indudable que desde que se iniciaron nuestros primeros movimientos libertarios, ya esas doctrinas estaban formadas y se practicaban en otros países, especialmente en la República Federal de Norte América por su Constitución de 1787, y, antes que en ella, por la Nación Inglesa, y, de un modo preciso y definido, desde la Declaración de Derechos en 1689, al tiempo de aceptar la Corona de Inglaterra el Rey Guillermo III.

Cierto que, en épocas anteriores, en la misma Nación Española, ya existían esbozos de esta doctrina, en las peticiones que se hacían, por ejemplo, por monarcas tan poderosos como el emperador Carlos V, al dirigirse a sus súbditos, v. g.: del reino de Aragón en demanda de recursos; pero con el auge tan grande que fue adquiriendo después la Realeza en toda Europa, y muy especialmente en España, todos esos fueros de los diversos pueblos de la Península Ibérica, cayeron, uno tras otro, hasta llegar a ser axioma de gobierno, que: los pueblos no debían tener más regla de conducta que la de saber obedecer al monarca y a sus representantes. La misma Revolución Francesa, a pesar de su commoción y trascendencia mayores que la de la Inglesia, no hizo más que seguir, a este respecto, las huellas de ésta. Indudablemente, en cuanto a organización política y régimen de Gobierno, el pueblo inglés ha precedido siempre a los demás de Europa, y el mismo norteamericano no ha hecho más que desenvolver las ideas que recibiera de la Madre Patria.

Los Tribunales de Cuentas, que fueron los órganos creados con anterioridad por los diversos soberanos europeos para sobrevigilar los gastos que se hacían en nombre de la corona (entonces representante de la Nación),

al nacer el derecho público moderno que encarna en el pueblo la soberanía nacional, estos diferentes órganos quedaron generalmente ligados a la Representación Nacional, para hacer el estudio pormenorizado y técnico de esas cuentas, y hacer conocer el resultado de ese estudio a la misma Representación.

En la segunda parte del mismo Apéndice se estudia la evolución que este Tribunal tuvo en nuestra historia política. El Partido Liberal, al formar la Constitución de 1824, de carácter federalista, llamó a ese Tribunal, Contaduría Mayor de Hacienda, y lo supeditó a la Cámara de Diputados. Las otras Constituciones conservadoras, como fueron las de 1836 y 1843, le llamaron, con más propiedad, Tribunal de Cuentas; pero, sea lo que fuere, nuestra Contaduría Mayor examina y juzga, en último término, la Cuenta anual que cada año rinde el Ejecutivo al Congreso, y lo ilustra para que él decida si es de aceptarse o no.

A decir verdad, la Ley Orgánica que instuyó a este Departamento, tiene una marcada tendencia autocrática, pues desde su primer artículo, en que hace depender directamente del Presidente la personalidad del Contralor, hasta su marcada oficiosidad para tenerlo al tanto, día a día, de la gestión financiera federal, más parece que se trata del manejo de la Hacienda de un monarca absoluto, que no de la de un país que se titula república y tiene aspiraciones democráticas.

Por lo demás, el régimen de contralorías, en la forma que se pretendió establecer entre nosotros, surgió, primeramente, en Inglaterra, el año de 1834, y como allí el Gobierno efectivo de la Nación lo tienen en sus manos el grupo de Ministros que surgen del Parlamento

Nacional en los conflictos políticos que en él se debaten, claro está que la Secretaría de Hacienda, de la cual forma realmente parte la Contraloría inglesa, se halla supeditada al mismo Parlamento. A su vez, el Contralor, aunque de carácter inamovible, limita su función a vigilar, de un modo inmediato, la justificación de todos los gastos públicos, porque los pagos se hacen por un funcionario distinto, el Paymaster, y, como su acción se extiende a todo el reino, allí sí merece el nombre de Contralor General de la Nación inglesa. Pero entre nosotros llamarle Contralor General de la Nación, es olvidar que nuestro régimen de Gobierno es federal, y que el alcance de las facultades de la Contraloría no debe exceder los límites de nuestro Gobierno Federativo, dado que la Hacienda Pública de los Estados, como las de los Municipios, quedan fuera por completo de la acción de la sobrevigilancia de la Contraloría. De consiguiente, nuestro Contralor debería titularse Contralor General de la Federación, y no Contralor General de la Nación.

La prueba palpable de que la Representación Nacional tiene una esfera de acción de sobrevigilancia mucho mayor que la Contraloría actual en nuestro régimen legal, se evidencia en que los presupuestos, tanto los de las municipalidades del Distrito Federal, como los de los Territorios, se sancionan por el Congreso, y al mismo rinden todos ellos cuentas cada año de su gestión financiera.

En la novísima organización que se le ha pretendido dar a nuestras finanzas federales, se encuentra, sin embargo, la anomalía curiosísima de que el Gobierno del Distrito y los de los Territorios Federales, tienen presupuestos diversos del de la Federación, y, por la ley

de 13 de abril de 1917 que los instituyó, parece sobrentenderse que gozan de autonomía en su gestión financiera, respecto de la del Gobierno Federal, por tener presupuestos distintos. Pero en el artículo 42 de la Ley Orgánica de la Contraloría, terminantemente se declara que deben quedar vigilados por ese Departamento. De manera que, el Presupuesto especial que aparecen tener, y que separadamente autoriza el Congreso Federal, resulta injustificado, porque tal independencia, según el citado artículo, no existe. Todo esto revela, como ya lo hemos hecho notar, la absoluta impremeditación de las leyes que se han dado, porque en todas ellas se encuentran, a cada paso, ordenamientos que aparecen haberse dado en completo olvido de otros que los contradicen, decretados pocos días antes. También clama a gritos, todo esto, la urgencia que hay de corregir toda esta anarquía, evidenciada por el fracaso palpable en el funcionamiento de ese Departamento.

El régimen de Contralorías significa la vigilancia inmediata de los gastos públicos y eso ya existía entre nosotros, como sobradamente se ha demostrado antes. En la maquinaria del sistema destruido se ejercía amplia y suficientemente esa función. Podrían quizás haberse hecho modificaciones para mejorar nuestro anterior sistema; pero con más cordura, con más conocimiento de las cosas, y no como se ha hecho, con la barreta demoledora de quien se goza con ver la polvareda asfixiante del edificio que se derrumba. Es de buena higiene social amputar el órgano enfermo; pero resulta perverso, antipatriótico, hacer esa amputación si no se tiene plena conciencia de lo que se hace, y se acepta temerariamente la opinión del primer charlatán que se nos presenta.

No: es preciso que cese esa creencia que se ha infiltrado en el criterio de muchos hombres de buena voluntad en las esferas del Gobierno, de que no importa que una cosa cueste más, mucho más, si los resultados de ella son benéficos. Tal criterio sería sanísimo, si así pasaran las cosas; pero ya se ha visto que usando de frase conocidamente célebre podríamos decir: ni lo bueno es nuevo, ni lo nuevo es bueno. No estamos todavía nosotros capacitados para un verdadero régimen de contraloría, es decir, para poder tener una personalidad independiente del Ejecutivo y con suficiente autoridad moral para enfrentarse a sus determinaciones en materia de gastos; pero de manera serena, racional, tan sólo cuando la justicia y la ley, honradamente interpretada, funden esa actitud. Nuestros arrestos de ciego pasionalismo, nuestra crónica neurosis racial, cuyos terribles efectos estamos palpando y que nos impelen hasta el cataclismo, no dejarían funcionar a esa institución convenientemente por hoy. Se convertiría esa personalidad, con tanto relieve, en un peligro incesante para la tranquilidad pública. Pero ni aun el régimen de glosa preventiva, que se ejerce actualmente por los Tribunales de Cuentas de Bélgica, Holanda, Dinamarca, Italia, etc., esto es, el hecho de visar las órdenes de gastos que deben hacerse por la administración pública, quizás tampoco podría usarse entre nosotros: también presentaría peligros análogos a un verdadero sistema de contraloría. En el estudio que a continuación se agrega y que fue presentado al Contador Mayor de Hacienda, C. Luis Meza Gutiérrez, como una contribución para proyectar reformas al funcionamiento actual de la Contaduría Mayor, se indica, a nuestro juicio, hasta dónde convendría ampliar las funciones de esta Oficina que corresponde a un Tribunal de Cuentas.

La Contraloría establecida entre nosotros, proyectada por algunos norteamericanos comisionados para reorganizar nuestra gestión financiera, según informes verbales que me han llegado a este respecto, es parecida en su forma a la que funciona en Filipinas, y que fue organizada por estos mismos norteamericanos. Este régimen, en aquella Colonia, alejada del centro de que depende, necesita de un Contralor que represente al Presidente de la República de los Estados Unidos, frente al gobernante local para defender los intereses sociales. Tal Contralor tiene allí, a su vez, carácter de positiva independencia, como el Contralor Inglés; pero la Contraloría en la forma en que se estableció por la administración anterior nuestra, más se parece a las contralorías del tiempo de Luis XV, en los preludios de la Revolución Francesa o a la de la Casa de Borgoña, que a la que tiene Inglaterra desde 1834.

En fin, creo, como resumen de todo el estudio anterior, que pueden en justicia formularse las siguientes conclusiones:

La Contraloría, por las leyes que la estatuyen, es anticonstitucional;

Su establecimiento fue contrario a nuestra revolución hacendaria;

El servicio que desempeña, fundamentalmente, no es nuevo, pero sí muy inferior al que se tenía y más de tres veces más costoso;

Si su Ley Orgánica se sigue llevando a la práctica, todas las Direcciones federales recaudadoras, están amenazadas de muerte.

Está organizada como si fuera para un go-

bierno autocrático o para el de una colonia,
más bien que para un país republicano y con
aspiraciones democráticas.

Es, en suma, una rueda que sale sobrando
en nuestra máquina administrativa.

INFORME DE LABORES DE LA COMISION REORGANIZADORA DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO*

1927-1928

[INTRODUCCION]

Las labores administrativas de una Secretaría de Estado, muy especialmente de la Secretaría de Hacienda, no sólo tienen una importancia fundamental respecto a la rapidez y eficiencia en el despacho de los negocios, sino que su influencia se extiende hasta la marcha misma de las finanzas, ya que el capítulo de egresos por administración tiene un elevado tanto por ciento y que una de las normas presupuestales más importantes es conseguir el

mejor servicio con los menores gastos. Además, la moralización del personal, parte fundamental de todo buen gobierno, no se logra sino mediante la implantación de medidas administrativas que paulatinamente fijen los servicios, delimiten las responsabilidades y coordinen y simplifiquen las labores mismas.

La administración de la Secretaría de Hacienda ha sufrido hondas conmociones a partir de 1913; su personal y sistemas han sido constantemente modificados y experimentos numerosos han venido haciéndose consecutivamente, de tal manera que, hasta el comienzo del actual periodo presidencial, puede decirse que la administración de la Secretaría no había obedecido a ningún programa definido, careciendo por completo de unidad, de eficiencia y de economía. Múltiples labores estaban duplicadas; otras que deberían tener homogeneidad estaban en completo desacuerdo, y trabajos que por su índole debieran corresponder a determinado departamento u oficina, estaban

* Este Informe, uno de los precedentes más significativos de la moderna reforma administrativa, es el producto de dos intensos años de labores, 1927-1928, que dieron por resultado un vasto documento de justamente 500 páginas, tal como fue editado por la Secretaría de Hacienda en el último año de los mencionados. En esta versión sólo se reprodujo el Informe y fue omitida la prolífica sección documental, compuesta esencialmente por circulares y reglamentos. Se conservó la formación y redacción original. N. del D.

confiados a otros cuyo objetivo era totalmente distinto.

Por otra parte, las modificaciones que han venido introduciéndose en el sistema fiscal, la organización del crédito, los procedimientos presupuestales, etc., han exigido reformas administrativas trascendentales, las cuales han debido también ser inspiradas en el progreso de estas actividades en otros países y en la demanda creciente de las propias necesidades mexicanas.

Por tales razones, al principiar el mes de marzo de 1927, el C. Luis Montes de Oca, Secretario de Hacienda y Crédito Público, tuvo a bien ordenar se hiciera un estudio relativo a la organización administrativa del Ramo y se propusieran las reformas que fueren necesarias para que el despacho de los asuntos se efectuara con eficiencia y economía, por medio de la uniformidad de métodos y del establecimiento de sistemas que evitaran la duplicidad de labores.

Para tal fin fueron designados los señores Contadores Públicos Titulados, don Tomás Vilchis y don David Thierry, quienes por la magnitud de la tarea, no pudieron rendir su informe sino hasta el 15 de agosto de 1927.

En dicho informe se analiza detalladamente el estado que guardaban cada una de las dependencias centrales del Ramo y se hacen constar, entre otras observaciones de carácter general, las siguientes:

I. Se nota la carencia absoluta de un plan general de organización de la Secretaría de Hacienda.

II. Falta unidad de criterio en la organización de las citadas dependencias.

III. Falta una reglamentación general de las funciones de la Secretaría y particular de las funciones de cada dependencia.

IV. Los métodos de archivo que se siguen en las distintas dependencias de la Secretaría de Hacienda son variados y, en muchas de ellas, tan anticuados, que no permiten obtener el servicio que debe prestar el archivo en toda buena organización.

V. Se carece en muchos departamentos, del equipo necesario para el buen servicio.

VI. El personal subalterno, en general, pude calificarse de poco idóneo, ya que no se le exigen los conocimientos indispensables para el servicio que presta.

VII. Se nota la carencia de métodos de estadística que pudieran orientar la buena marcha de algunas dependencias.

VIII. Para el desempeño de los asuntos, existe un sinnúmero de trámites establecidos por las disposiciones en vigor o por las costumbres.

IX. Tanto los funcionarios superiores como los Directores y Jefes de Departamentos y Oficinas, tienen que firmar un gran número de oficios, en asuntos que, por su poca importancia, bastaría con que los Jefes de Sección o los de Departamento firmaran las resoluciones que ellos mismos proponen.

X. En cada Dirección, Departamento y Sección hay, generalmente, una sección o mesa de archivo y correspondencia.

XI. Constantemente, algunas dependencias invaden las facultades de otras.

XII. Hay labores que se repiten en varios departamentos, y, dentro de éstos, en distintas secciones.

XIII. No existe coordinación de labores.

XIV. No se halla establecida una relación entre todas las dependencias: cada una tiene encomendadas funciones distintas de las demás, y labora como una institución independiente, con cierta autonomía, o como subsistente por sí sola.

Tales observaciones resumen, por decirlo así, el estado de organización administrativa que guardaba la Secretaría y, en vista de ellas, se trazó un programa de trabajos que más adelante se explicará.

Al tratar este punto, es de capital importancia hacer notar que la organización administrativa del ramo de Hacienda y Crédito Público está supeditada, de una manera inmediata, a las exigencias de la legislación fiscal y a las variantes y desarrollo de ésta.

De ahí que, por haber sufrido las leyes fiscales en los últimos años tantas reformas, supresiones y adiciones, la organización administrativa del ramo se haya resentido al grado de que, en épocas anteriores, casi se puede decir que hubo momentos de desorientación a este respecto.

El desarrollo de la legislación fiscal y la orientación actual de esta materia, dieron por resultado la creación, supresión y fusión de nuevas dependencias y oficinas, y la reforma de los trámites, y como este desenvolvimiento de la legislación ha sido motivado, muchas veces, por las circunstancias apremiantes del

momento, las necesidades administrativas del ramo no podrían ser atendidas, frecuentemente, con la eficacia necesaria. Por otro lado, el cambio radical de la legislación no ha podido ni debido hacerse de una manera completa, sino que ha habido necesidad de ir creando períodos de transición, para preparar el terreno en el cual se fijarán los cimientos sobre los que descansen la legislación que deba adoptarse.

Afortunadamente, el programa fiscal está trazado y, si persisten las mismas ideas en los próximos años, no será remota la fecha en que el país cuente con un conjunto homogéneo de leyes fiscales que puedan considerarse como definitivas, mientras la evolución de nuestro medio económico no requiera una nueva orientación.

De lo anterior se desprende que, para lograr una reorganización completa de los servicios administrativos, será necesario llevarla a cabo poco a poco y conforme se vayan cimentando las leyes fiscales ya expedidas o que en lo futuro se expidan; pues sólo en esta forma podrán determinarse, de una manera precisa, las funciones que deban encomendarse a las dependencias centrales y a las oficinas foráneas del ramo y la organización administrativa que deban tener.

Se impone, como verdadera necesidad para llevar a cabo la reorganización administrativa de la Secretaría de Hacienda:

I. La expedición de una ley, con carácter de constitucional, que delimite la competencia fiscal de la Federación, de los Estados y de los Municipios.

II. La expedición de la Ley Orgánica de la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la del Código Fiscal Federal, y

III. La revisión de todas las leyes, reglamentos y disposiciones fiscales vigentes, con la mira de codificarlas, a fin de expedir nuevas disposiciones que formen un cuerpo homogéneo de mayor estabilidad.

De los preceptos que marquen las leyes citadas depende la organización administrativa que deba tener el ramo, y hasta entonces podrá formularse el reglamento correspondiente, en el que se codifiquen las disposiciones administrativas que aisladamente habrá necesidad de ir expidiendo, para seguir poco a poco el desarrollo de nuestra legislación fiscal hacia una nueva orientación.

La breve exposición anterior tiende a justificar los posibles defectos que ha presentado la organización administrativa de la Secretaría en los últimos años, y tiene por objeto, además, señalar una de las dificultades principales con que se ha tropezado para emprender la tarea de reorganización.

Otra de las dificultades de importancia que se presenta, es el hecho de que la mayoría de las oficinas, y, por ende, del personal, se encuentra fuera del Distrito Federal, diseminada por todo el territorio; y como no ha sido posible contar con un grupo de inspectores preparados debidamente, ha sido, por el momento, casi imposible tratar de llevar a cabo una labor de reorganización definitiva y radical.

Aunque de segunda importancia, puede todavía mencionarse otra dificultad para la tarea; consiste en el largo periodo de obras materiales llevadas a cabo en el Palacio Nacional, don-

de se alojan las principales dependencias de la Secretaría.

Como consecuencia de lo anterior y en vista del escaso tiempo con que se contaba, tomando en consideración el que faltaba para la terminación del actual periodo presidencial, la Secretaría de Hacienda acordó tomar las medidas más indispensables para sentar algunos principios de reorganización administrativa, que sirvieran de base para el futuro y que, desde luego, se tradujeran en alguna mejoría de los servicios.

Las labores de reorganización principiaron quince días después de haber rendido su informe los señores Vilchis y Thierry, o sea el 1o. de septiembre de 1927 y se dieron por terminadas el 31 de agosto de 1928, es decir, duraron un año y el programa trazado fue casi cumplido en su totalidad.

Dichas labores estuvieron a cargo de una comisión designada al efecto y que quedó integrada por el suscrito, con carácter de Presidente, y por los CC. Saturnino Pérez López, Jefe del Departamento Administrativo y Hermenegildo Díaz, Tomás Vilchis y David Thierry, contadores públicos titulados.

La comisión fue auxiliada en sus trabajos por diversas personas cuyos nombres se citan al final del presente informe.

PROGRAMA DE TRABAJOS

El primer paso de la Comisión consistió en formular su programa de trabajo y, preferentemente, se pensó en centralizar todas aquellas

funciones de carácter general de las diversas dependencias del ramo, con los fines de unificar los procedimientos, de reducir el costo de la administración y de expeditar el despacho de los asuntos.

Se acordó, además, la expedición de diversos instructivos tendientes a unificar el criterio de los funcionarios y empleados en la tramitación de los asuntos; la reorganización aislada de algunas dependencias que, por la naturaleza de sus funciones, requerían, desde luego, atención especial; la selección del personal; el control de asistencia, el establecimiento de los principios fundamentales del servicio civil; la reorganización de las plantas de personal de las oficinas; el mejoramiento físico e intelectual del personal; la creación y supresión de algunas dependencias; las gestiones para el cobro de rezagos; la aplicación efectiva de la Ley del Fondo de Garantía del personal con manejo de fondos; la expedición de diversos reglamentos; la terminación de las obras del Palacio Nacional y asignación de locales definitivos para las dependencias del ramo que en él se encuentran instaladas; y el cuidado del buen aspecto de las oficinas, mediante la debida conservación de sus locales y de su equipo, así como la colocación adecuada de éste.

El programa trazado es, en síntesis, el siguiente:

Centralización de Servicios

- a) Correspondencia.
- b) Archivo.
- c) Biblioteca.

- d) Médicos.
- e) Dibujo.
- f) Estadística.
- g) Proveedurías y talleres.

Creación de Nuevas Dependencias

- a) Departamento de Control de Correspondencia.
- b) Oficina Central de Archivo.
- c) Departamento de Biblioteca y Archivos Económicos.
- d) Comisión de Presupuestos.
- e) Oficina de Sucesiones y Donaciones.
- f) Oficina de Prensa y Publicaciones.
- g) Almacén General de la Secretaría (dependiente del Departamento Administrativo).
- h) Sección de Dibujo (dependiente del Departamento Administrativo).
- i) Supresión de la Junta Inspectoría de Impuestos sobre Bebidas Alcohólicas y creación del Departamento respectivo.
- j) Establecimiento del Registro de Finanzas.

Instructivos

- a) Correspondencia.
- b) Clasificación Decimal de Archivos.
- c) Colocación y conservación del equipo.
- d) Distribución de firma.
- e) Expedición de circulares, acuerdos y decretos.
- f) Contabilidades económicas:
 - 1. De la Tesorería.
 - 2. De la Casa de Moneda.
 - 3. De la Oficina Impresora de Hacienda.

- 4. Del Fondo de Garantía.
- 5. Del Almacén General.

Personal

- a) Selección a base de examen de antecedentes, de eficiencia y médico.
- b) Control de asistencia.
- c) Fomento de deportes.
- d) Conferencias y Academias.
- e) Servicio confidencial.

Reorganización de Antiguas Dependencias

- a) Tesorería de la Federación.
- b) Departamento de Crédito.
- c) Dirección del Timbre.
- d) Casa de Moneda.
- e) Oficina Impresora de Hacienda.
- f) Fusión de algunas Oficinas Federales de Hacienda y reorganización de sus plantas de personal.

Agrupación de Labores Similares

- a) Pasar a la Tesorería de la Federación el Almacén de Estampillas, anteriormente bajo la Dirección del Timbre.
- b) Pasar al Departamento de Crédito, todos los asuntos de Deuda Flotante, anteriormente a cargo del Departamento Administrativo.

Medidas Reglamentarias

- a) Reglamento del Departamento de Corres-

- pondencia.
- b) Reglamento de la Oficina Central de Archivo.
- c) Reglamento del Departamento de Biblioteca.
- d) Reglamento de la organización administrativa de la Tesorería de la Federación.
- e) Reglamento de la Oficina de Prensa y Publicaciones.
- f) Reglamento del Departamento de Crédito.
- g) Reglamento de la Casa de Moneda.
- h) Reglamento de la Oficina Impresora de Hacienda.
- i) Reglamento de los servicios de Intendencia.
- j) Reglamento del Fondo de Garantía.
- k) Reglamento de Oficinas Federales de Hacienda.
- l) Reglamento relativo a la organización administrativa de la Secretaría.
- m) Reglamento del Servicio Civil.

Varios

- a) Cobro de Rezagos mediante la creación de una Junta especial.
- b) Formación del padrón de contribuyentes del Impuesto sobre la Renta.
- c) Dotación de mobiliario moderno para algunas dependencias.
- d) Terminación de las obras del Palacio Nacional e instalación de un sistema telefónico completo.

CENTRALIZACION DE SERVICIOS

Aprobados los puntos anteriores, se dió atención preferente a la centralización de servicios,

por considerar que la agrupación de labores similares y la debida organización de éstas, daría por resultado el mejoramiento automático de los demás servicios en general.

Departamento de Correspondencia

Merece mencionarse especialmente la centralización del despacho de correspondencia ya que, con el sistema implantado, se obtiene un control casi absoluto sobre el despacho de asuntos, en las dependencias centrales del ramo.

Al efecto, se creó un Departamento de Control de Correspondencia en el cual fueron concentrados todos los taquígrafos, mecanógrafos, escribientes y demás empleados que anteriormente atendían, en cada oficina, la tramitación de la respectiva correspondencia. Con este sistema se obtiene una distribución equitativa del trabajo; pues con el anterior se daba el caso, bien frecuente, de que, mientras en unas dependencias el personal tenía muy poco quehacer, en otras éste era excesivo; en la actualidad, en una misma oficina las labores se distribuyen convenientemente.

Esta centralización permite, además, saber el estado de atraso o de oportunidad con que se despachan los asuntos, ya que el mencionado Departamento es la única oficina autorizada para recibir correspondencia, la cual se registra automáticamente, se acusa recibo el mismo día de entrega y se lleva un control de lo contestado y de lo pendiente.

El control de los asuntos pendientes permite a los funcionarios superiores conocer otras

necesidades de las dependencias que se atrasan, y, por tanto, la reorganización de las demás oficinas se va logrando de una manera casi automática.

Se concentraron en esta dependencia todos los aparatos mecánicos para el despacho de labores, que antes estaban distribuidos en diversas oficinas, tales como "multígrafos", "mimeógrafos", "adresógrafos", etc., con los que se imprimen leyes, reglamentos, circulares, etc.

Se dotó el Departamento con ocho máquinas eléctricas de escribir, que sirven para despachar toda la correspondencia de carácter rutinario, con gran economía de personal y de tiempo.

Además de las ventajas enumeradas, deben tenerse presentes las que son de carácter general para cualquiera centralización, como la uniformidad en los procedimientos, la reducción de costo, etc.

Oficina Central de Archivo

Como se habrá leído anteriormente, los señores contadores Vilchis y Thierry hicieron observar que los sistemas de archivo eran diferentes en las distintas dependencias del ramo, y, aun dentro de éstas, en sus distintas secciones, grupos o mesas.

Este es el resultado lógico de la falta de dirección única en tan delicada materia como deben ser los archivos, cuya organización local quedaba reducida al interés de los empleados a cuyo cargo se encontraban en cada sección, grupo o departamento.

A fin de corregir tales deficiencias, se dictó un instructivo completo por el que se establece un solo sistema de archivo para el ramo; se formuló el cuadro clasificador correspondiente, y se dispuso que los empleados encargados de los archivos locales dependieran directamente del Jefe del Archivo General, en el cual deben concentrarse todos aquellos documentos que no estén en tramitación o consulta constante.

Desde luego se dió principio a la reorganización de los archivos sobre estas bases, las cuales permiten que los documentos necesarios para el despacho puedan localizarse rápidamente, facilitando de esta manera las demás labores del ramo.

Cabe hacer notar, sin embargo, que no ha sido posible prestar una atención esmerada a las oficinas foráneas, en cuanto se refiere a la organización de sus archivos locales, debido a la falta de personal y elementos, que impuso la reducción del presupuesto para el año de 1928.

Bibliotecas

Existía con anterioridad una Biblioteca de la Secretaría, dependiente del Departamento Administrativo, la cual, por falta de obras de interés, carecía de objeto. Al crearse el Departamento de Biblioteca y Archivos Económicos, al que más adelante nos referiremos, esta dependencia ha tomado a su cargo, entre otras cosas, el control de las pequeñas bibliotecas de consulta constante que existen en poder de las varias dependencias centrales.

Servicio Médico

Anteriormente existían cuatro médicos inspectores, para la Secretaría, Tesorería, Casa de Moneda y Oficina Impresora de Hacienda, y cada médico únicamente atendía al personal de su respectiva dependencia. Como no existía la debida proporción, resultaba que, mientras los médicos de la Secretaría y la Tesorería tenían demasiado quehacer, los otros dos tenían poco, y, con el fin de hacer una distribución lógica y equitativa del trabajo, se centralizó el servicio médico, dependiente del Departamento Administrativo. Además, se instaló un Consultorio en local apropiado, donde los empleados enfermos van a consultar a los facultativos.

Dibujo y Planificación

En las mismas condiciones que los médicos, taquígrafos y mecanógrafos, se encontraban los dibujantes del ramo, y, por idénticas razones y con resultados semejantes, fueron centralizados en el Departamento Administrativo.

Estadística y Registro Financiero

Con el propósito de unificar la estadística fiscal, se pensó en la necesidad de establecer procedimientos tipos para la compilación de datos y la centralización y coordinación de todos los trabajos similares que se llevan a cabo en las dependencias. Al efecto, fue designada en abril de 1928, una comisión integrada por

los CC. Daniel R. Aguilar, Jefe del Departamento Técnico Fiscal; Jesús Silva Herzog, Jefe del Departamento de Biblioteca y Archivos Económicos y Francisco Velasco, Jefe de la Oficina de Inspección de Oficinas Federales de Hacienda.

A esta comisión se le encomendó la parte referente a las noticias y datos que deben rendir las Oficinas Federales de Hacienda y su distribución.

Con motivo de la elaboración del mensaje presidencial correspondiente a 1927-1928; de los trabajos efectuados por los comisionados del Comité Internacional de Banqueros para investigar la situación financiera mexicana, y de las labores desarrolladas por el C. Antonio Manero en la formación de la Memoria de Hacienda correspondiente al año de 1927, se puso de relieve uno de los defectos administrativos de más trascendencia que ha venido haciéndose sentir desde hace muchos años. Dicho defecto consiste en la imposibilidad en que se encuentra la Secretaría de Hacienda para determinar, con precisión, las cifras de todo el engranaje financiero.

La creación de la Contraloría, así como otras reformas llevadas a cabo en los procedimientos administrativos de la Secretaría, han ocasionado hasta ahora, que los datos financieros con que puede contarse, adolezcan de completa falta de unidad y de control, ocasionando desorientaciones perjudiciales, especialmente cuando se trata de producir informes oficiales o de determinar con precisión la marcha de los negocios públicos.

Separada la contabilidad y la glosa de las dependencias de la Secretaría y confiadas a la

Contraloría de la Federación, el resultado ha sido para la Secretaría de Hacienda que ahora esté precisada a depender de la Contraloría para la formación de sus estadísticas financieras, y como esta dependencia tiene la obligación de verificar la glosa y depuración de todas las partidas, resulta que la Secretaría de Hacienda no puede tener oportunamente los datos estadísticos necesarios.

Las anteriores consideraciones determinaron que la Secretaría designara una Comisión integrada por los CC. Antonio Manero, Tomás Vilchis y Lic. Daniel Aguilar, para formular un estudio y dar los pasos necesarios para la formación de un Registro de Finanzas de la Secretaría de Hacienda, Comisión que principió sus trabajos el día 7 de septiembre del año en curso.

Días después, el 28 del mismo mes, los trabajos de la referida Comisión, indicaron la necesidad de fusionarla con la Comisión designada para unificar y simplificar los informes que rinden las Oficinas Federales de Hacienda, quedando integrada desde esa fecha la nueva Comisión por los CC. Prof. J. Silva Herzog, Francisco Velasco, Contador Tomás Vilchis y Antonio Manero como Presidente, habiéndose designado Secretario de la propia Comisión al C. Jesús B. Arechavala.

La mencionada Comisión ha presentado ya el estudio completo para la formación de la Oficina del Registro Financiero de la Secretaría, estudio que comprende:

1. Los cuadros de estadística financiera que el Secretario de Hacienda debe tener periódicamente para el conocimiento exacto de los recursos y obligaciones del erario.

II. La forma de obtener los datos necesarios y de desarrollar el Registro de acuerdo con las noticias que produce la Contraloría y diversas dependencias de Hacienda, y

III. La organización de la Oficina propiamente dicha.

Este proyecto está en estudio del C. Secretario del Ramo y oportunamente se tomarán, respecto al mismo, las determinaciones conducentes, en forma que permita a la Secretaría de Hacienda, en el futuro, la posibilidad de conocer oportuna y exactamente, no sólo el movimiento presupuestal sino también el movimiento de caudales, con lo cual quedará capacitada para analizar los resultados de cada ejercicio fiscal, determinando los componentes del superávit o déficit que se obtuvieren en ellos.

Proveeduría, Almacenes de Utiles y Talleres

Anteriormente existían varias proveedurías, almacenes y talleres, con diferentes sistemas de contabilidad y despacho cada uno de ellos, lo cual traía como consecuencia una falta de control muy peligrosa, y que, en ocasiones frecuentes, alguna dependencia hiciera adquisiciones innecesarias, por contar otra con existencia análogas, sin aprovechar.

Para corregir estas deficiencias se creó el Almacén General de la Secretaría, en el que se concentraron las labores de las demás dependencias similares.

Este Almacén es actualmente el único conductor por el cual se efectúan las compras de

muebles y útiles de oficina. Se hicieron depender de él los talleres mecánicos y de carpintería, y el resultado fue que se obtuvieran en las compras economías de consideración, y que se distribuyeran adecuadamente las existencias del Almacén entre las diversas oficinas que las soliciten.

Se implantó en dicho Almacén el sistema de contabilidad prescrito por la Contraloría de la Federación, y desde entonces rinde sus cuentas oportunamente.

CREACION DE NUEVAS DEPENDENCIAS

Departamento de Control de Correspondencia

En la parte de este informe relativa a Centralización de Servicios, se ha explicado como fue creado.

Oficina Central de Archivo

Anteriormente existió un archivo central del ramo, bajo la dependencia del Departamento Administrativo. El mencionado archivo sirvió de base para centralizar el servicio, según se ha explicado antes.

Departamento de Biblioteca y Archivos Económicos

Con fecha 10. de enero del año en curso fue fundado el Departamento de Biblioteca y Ar-

chivos Económicos, por iniciativa del C. Secretario de Hacienda y Crédito Público.

Al principiar sus labores el nuevo Departamento, se encontró que existían algunos miles de obras, tanto empastadas como a la rústica, todas ellas en completo desorden. En consecuencia, lo primero que se hizo a este respecto fue llevar a cabo una elemental clasificación, separando las obras duplicadas y las que tratan sobre asuntos totalmente ajenos a la economía y a las finanzas.

Una vez que fue entregado el nuevo local para la Biblioteca, a fines del mes de marzo, se comenzó a clasificar científicamente las obras, según las prescripciones del Instituto Bibliográfico de Bruselas. Después se pasó a la catalogación, tarea que ha resultado excesivamente complicada y laboriosa; pero a la fecha se ha terminado ya quedando abierta al público la nueva Biblioteca, la cual es especialista en economía y finanzas, y cuenta entre sus obras el material más completo de que puede disponerse en la actualidad, en México, sobre esa materia.

Como mero dato informativo, se señala la procedencia de los volúmenes con que actualmente cuenta la Biblioteca.

Existentes en la antigua Biblioteca	5,073
Recogidos de distintas oficinas de la Secretaría	1,856
Recibidos por canje o donación.	283
Comprados	2,500
Total	9,712

Los volúmenes a que se hace referencia forman 4,105 obras que corresponden a las materias siguientes:

Obras generales	60
Filosofía	44
Religión	33
Sociología	101
Estadística.	122
Política	51
Economía (Generalidades)	295
Trabajos y trabajadores	114
Finanzas	365
Propiedad	48
Socialismo.	88
Finanzas públicas	221
Aduanas, Protección y libre-cambio	93
Producción de la riqueza, Economía Industrial.	187
Reparto de la riqueza, Capitalismo, pauperismo	24
Leyes, Jurisprudencia	656
Administración pública*	211
Beneficencia, Seguros	12
Educación	22
Comercio.	196
Feminismo	5
Filología	38
Ciencias puras	38
Ciencias aplicadas	108
Literatura	48
Historia y Geografía	292
Periódicos y revistas sobre economía y finanzas	633
Total	4,105

* De la calidad y eficiencia de la Biblioteca de la Secretaría de Hacienda, y por tanto del trabajo de organización del Maestro Silva Herzog que se encargó de la misma, da cuenta esta Revista. Ahí se encontraron las siguientes obras: M. López de Meoqui, *Breve compendio en forma de catecismo de las lecciones orales sobre administración pública* (RAP, núm. 51); *La vigorosa acción social de la Confederación Nacional de la Administración Pública* (RAP, núm. 51); Alberto Díaz Rugama, *Guía práctica del empleado en*

Hay que agregar que están por recibirse 2,103 obras que han sido pedidas a Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Alemania y otros países. La mayor parte de ellas se refieren a asuntos económicos y financieros. Además, falta recoger algunos libros que todavía existen en diversas dependencias de la Secretaría.

En el Almacén hay los siguientes volúmenes:

Libros encuadrados	8,255
Libros a la rústica	3,589
Folletos.....	11,511
Presupuestos de 1870 a 1927	1,119
Revistas.....	9,214
Periódicos	1,375
Tomos del "Diario Oficial"	150

Conviene advertir que la mayor parte de los volúmenes encuadrados a que se hace referencia, son duplicados o tratan asuntos totalmente ajenos a las actividades de la Secretaría, por lo que se tiene el propósito de establecer con ellos canje para obtener obras que estén dentro de la especialidad de la Biblioteca. Los libros, folletos, revistas y periódicos que tengan importancia, desde el punto de vista de la investigación económica, serán encuadrados muy en breve.

Por último, con relación a la Biblioteca, debe agregarse que actualmente se reciben

la República Mexicana (RAP, núm. 52); Juan Rodríguez de San Miguel, *La República en 1846* (RAP, núm. 53); Luis de Ezeta, *Manual de alcaldes y jueces de paz* (RAP, núm. 53); Cosme Garza García, *Manual de los presidentes municipales* (RAP, núm. 53); *La administración del hombre de Estado* (RAP, núm. 53), y este mismo *Informe*. Estas obras han enriquecido enormemente esta Revista. Sirva esto de reconocimiento a la labor de la Biblioteca de la Secretaría de Hacienda. N. del D.

449 publicaciones periódicas, las cuales son registradas y catalogadas en forma especial.

Es indudable que el establecimiento de esta Biblioteca ha respondido a una necesidad que los especialistas en ciencias económicas habían sentido desde hace algún tiempo, y que los servicios que prestará a dichos especialistas, serán de innegable importancia.

Los Archivos Económicos son los primeros de su clase que se fundan en el país. Se ha procurado seguir la organización de los Archivos de Economía Mundial de Hamburgo, indudablemente los más importantes de Europa. Dichos Archivos, nos referimos a los de esta Secretaría, consisten en una clasificación metódica de libros, folletos, revistas, periódicos, memorias e informes, siempre, claro está, que se refieren a teorías y hechos económicos. Por este medio puede obtenerse, en un momento dado, abundante información sobre el pasado y presente de la economía nacional y mundial; pues se lleva en tarjetas especiales un registro minucioso que facilita considerablemente la tarea de encontrar el dato o la noticia que se desea. Además, se lleva un Archivo especial de recortes, con la información económica de la prensa diaria de la Ciudad de México, y se tiene el propósito de hacer, muy en breve, idéntica labor con los periódicos más caracterizados del mundo.

Hasta la fecha se dispone de 6,927 tarjetas, y el mayor número de ellas corresponde a los asuntos siguientes:

Estadística relacionada con finanzas privadas;
Trabajo y trabajadores;
Instituciones Bancarias;

Moneda;
Bolsa y operaciones de bolsa;
Finanzas públicas;
Régimen fiscal;
Producción;
Comercio Internacional;
Agricultura, y
Petróleo.

El número de tarjetas de recortes de la prensa diaria llega a 928. La mayoría de ellas se relaciona con la economía nacional.

Los trabajos de investigación de los archivos económicos se hallan divididos en las mesas siguientes:

- I. Investigación de Teorías Económicas.
- II. Investigación de Hechos Económicos Retrospectivos Mexicanos.
- III. Investigación de Hechos Económicos Retrospectivos de otros Países.
- IV. Investigación de Hechos Económicos Contemporáneos.

El día en que se conozca el funcionamiento de estos archivos podrá simplificarse enormemente al trabajo de los que se dedican a hacer obra de investigación; el economista, el sociólogo y el legislador realizarán más fácilmente sus propósitos, y el industrial o el comerciante podrán obtener también un material constante, que les sirva de norma para orientar sus negocios.

Por otra parte, se redactan en la actualidad varias monografías, entre las cuales cabe mencionar las siguientes:

- I. México y su comercio internacional.
- II. Historia monetaria de México.
- III. Evolución del Impuesto Territorial en México.
- IV. La industria de Hilados y Tejidos.
- V. La industria del Tabaco.
- VI. Los ingresos y egresos de México desde la Independencia hasta nuestros días.

El objeto de estos trabajos se basa en la necesidad de hacer obra seria de investigación, que es sin duda una de las cosas más importantes que hay que realizar en México.

Por medio de este propio Departamento, la Secretaría de Hacienda ha establecido relaciones científicas y de intercambio de material sobre economía y finanzas, con diversas instituciones extranjeras, entre las que se encuentran los Archivos de Economía Mundial de Hamburgo, la Casa de América de Barcelona, el Instituto Latino-Americano de Economía de Berlín, la Biblioteca del Congreso de Washington y la Biblioteca Nacional de Francia.

Ha sido redactado y puesto en vigor el Reglamento de la Biblioteca y Archivos Económicos. Dicho Reglamento, además de las prescripciones generales de rigor en documentos de la misma índole, establece un servicio foráneo de consulta y préstamo de libros para las distintas oficinas dependientes de la Secretaría de Hacienda. Se tiene también la idea de facilitar obras de la Biblioteca a particulares, mediante un depósito que garantice el valor de tales obras, con el objeto de que así se preste el mayor servicio posible a los estudiantes de las materias a que especialmente está dedicada la citada Biblioteca.

Es de esperarse que, mejor orientado y con

mayor experiencia, el Departamento de Biblioteca y Archivos Económicos podrá en el futuro realizar más ampliamente los importantes fines para que fue creado.

Por disposición del C. Secretario del ramo, fue acondicionado especialmente para Biblioteca, el local de la antigua Capilla del Palacio Nacional y se le dotó de un magnífico mobiliario.

Comisión de Presupuestos

Esta Comisión fue creada a fines del año de 1927, con objeto de llevar a cabo las labores necesarias para formular el Presupuesto General de Egresos para 1928 y periodos siguientes, trabajo que anteriormente estaba encomendado al Departamento Técnico Fiscal.

Su creación obedeció, además, a la necesidad de preparar la observancia de la Ley Orgánica del Presupuesto, proyectada por la Secretaría y actualmente en vigor.

La Comisión de Presupuestos tiene a su cargo las siguientes labores.

I. Preparar y formular el Presupuesto anual de la Federación.

II. Revisar, aumentar o disminuir las previsiones de egresos que consulten las dependencias del Ejecutivo en sus proyectos de Presupuestos, para sujetarlos al programa trazado por el Presidente de la República.

III. Vigilar la estricta ejecución del Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados.

IV. Hacer estudios sobre organización administrativa, coordinación de actividades y sistemas de trabajo, con fines de economía y eficiencia para el servicio público.

Durante el mes de diciembre de 1927, la Comisión de Presupuestos había dado cima a la tarea de formular el proyecto de Ley Orgánica que le había sido encomendada; pero las labores inaplazables de la formulación del presupuesto, a cuyas dificultades ordinarias debían agregarse, en este caso, las que significan la implantación de un nuevo sistema, aún no bien conocido para los funcionarios y empleados de las otras dependencias federales que deberían intervenir en dicha labor, así como las atenciones que ocupaban a las Cámaras en aquel entonces, determinaron a la Secretaría de Hacienda al aplazamiento de la presentación de dicha iniciativa de Ley.

Con motivo de las sesiones extraordinarias a que el Congreso fue convocado por la Comisión Permanente durante el mes de mayo del presente año, el señor Presidente de la República estimó oportuno solicitar la inclusión en la convocatoria respectiva, del proyecto de la Ley Orgánica del Presupuesto, el cual envió a las Cámaras el día 25 de mayo último. Estas aprobaron dicha iniciativa con algunas modificaciones tendientes a excluir del control directo del Departamento de Presupuestos a los Poderes Legislativo y Judicial, cuya independencia estimaron lesionada, en parte, con el sistema propuesto en la iniciativa. A pesar de tales modificaciones, la Ley conserva sus características especiales, y el órgano encargado de la formulación del Presupuesto, tiene facultades suficientes para intervenir, sin lesionar en manera alguna los principios en que se suscitó nuestro régimen político, en la prepara-

ción de los Presupuestos de los Poderes Legislativo y Judicial, con el fin de presentar a las Cámaras un proyecto íntegro y equilibrado.

La Ley orgánica creando el nuevo departamento, fue promulgada con fecha 4 de junio de 1928, y de acuerdo con el artículo primero transitorio, entró en vigor el día quince del mismo mes.

Posteriormente fue enviada al Congreso la Ley que da autonomía al Departamento, y habiendo sido aprobada por aquél, comenzará a surtir sus efectos en el año de 1932, permaneciendo entretanto como una dependencia de la Secretaría de Hacienda, situación en la que actualmente se encuentra colocado.

Oficina de Sucesiones y Donaciones

Para atender la vigilancia y tramitación del cobro de los impuestos sobre Sucesiones y Donaciones, existía anteriormente un Sección en el Departamento Consultivo de la Secretaría.

En vista de la incompatibilidad de ambas funciones y el gran número de expedientes por tramitar, fue creada esta Oficina independiente, con labores similares a los otros departamentos de impuestos, que ya existían.

Oficina de Prensa y Publicaciones

A principios de 1927 se creó una oficina especial para atender todos los servicios de prensa y publicaciones de la Secretaría.

El fin principal que se persiguió con ello fue el de controlar, para su orientación uniforme y coordinada, las noticias e informaciones que se suministran a los periódicos nacionales y extranjeros, las cuales, en la actualidad, solamente pueden proporcionarse por conducto de la misma oficina. Anteriormente cada dependencia estaba autorizada para dar esta clase de noticias, y eso, en determinadas circunstancias, presentaba graves inconvenientes.

La mencionada oficina tiene encomendada, además de la redacción de noticias, artículos, etc., la de varias publicaciones de la Secretaría, así como la dirección técnica de todas.

Almacén General

Fue creado para centralizar los servicios de Proveeduría, según ha quedado explicado antes.

Sección de Dibujo

Fue creada por razones similares, como también se ha explicado.

Supresión de la Junta Inspectoría de Alcoholes

Con el fin de dar cumplimiento a la nueva legislación en la materia, decretada a principios de 1927, automáticamente cesó en sus funciones la Junta Inspectoría y se creó, a la vez, el Departamento de Impuestos sobre Bebidas Alcohólicas, con objeto de vigilar y tramitar el cobro de los impuestos respectivos.

INSTRUCTIVOS

Para Formular la Correspondencia

Con el fin de unificar la presentación de las diversas piezas de correspondencia que se producen en el despacho, con fecha 2 de mayo de 1927 la Secretaría expidió una circular en la que se dan al personal las instrucciones respectivas.

Clasificación Decimal de Archivos

Como se puede apreciar por lo dicho en párrafos anteriores, los archivos figuraban entre las dependencias más desorganizadas de la Secretaría. Efectivamente, se daba el caso de que, dentro de una misma Dirección o Departamento, cada sección tenía diferentes sistemas de archivo, y aún dentro de cada sección había grupos o mesas con métodos diversos.

La mayoría de tales sistemas no descansaban sobre principios técnicos, y la localización de expedientes quedaba, por decirlo así, confiada a la buena fe y la memoria de los empleados encargados del archivo.

Con el fin de corregir tales deficiencias, se procedió a centralizar los servicios, como antes ha quedado explicado, y se nombró una comisión de expertos para que redactara el instructivo de clasificación correspondiente.

Tuvieron a su cargo dicha labor los CC. Luis Magaña Cosío, Francisco Gamoneda y Carlos Zetina, y resultado de su trabajo fue una obra sobre la materia, editada por la Se-

cretaría, en la que se incluye el cuadro clasificador de asuntos. Dicha obra, sin duda, es una de las más completas que se han escrito sobre archivos, hasta la fecha.

Actualmente se está terminando en las oficinas centrales la catalogación de expedientes conforme a dicho instructivo, y se espera dejar terminada muy pronto esta labor, para continuarla en las oficinas foráneas del ramo.

Colocación y Conservación del Equipo

Con fecha 8 de febrero del año en curso, se expidió una circular en la que se dan instrucciones a las dependencias para la colocación y conservación del equipo y el material de oficinas.

El objeto de tales instrucciones es obtener que las dependencias presenten un aspecto decoroso, y buscar el mayor número de comodidades posibles a los empleados, en el desempeño de sus labores, y al público, en el despacho de los asuntos.

Distribución de Firma

Con fecha 19 de julio del corriente año, fue expedida otra circular, en la cual se fijan los lineamientos generales que deben seguirse para la distribución de firma entre funcionarios y empleados.

Expedición de Circulares, Acuerdos y Decretos

El 1o. de marzo de 1928 se expidió otra circular con el objeto de reglamentar, para hacerla uniforme y adecuada, la presentación y la tramitación de las circulares que expide la Secretaría y de los acuerdos y decretos que sugiere o recibe.

Contabilidades Económicas

Como complemento de la reorganización de la Tesorería de la Federación, de la Casa de Moneda y de la Oficina Impresora de Hacienda, de que más adelante se hablará, se formularon los instrumentos correspondientes para sus contabilidades económicas, los cuales fueron aprobados por la Contraloría de la Federación y puestos en vigor en el curso de 1928.

La contabilidad del Fondo de Garantía de empleados con manejo de fondos, fue sistematizada, y, en cuanto al Almacén General, se puso en vigor el instructivo ordenado por la Contraloría.

PERSONAL

Selección

Como se dijo antes, se acordó seleccionar el personal, a base de examen de eficiencia, estudio de antecedentes y reconocimiento médico.

Al efecto, se formularon los cuestionarios de examen respectivos y se dió principio a las pruebas correspondientes, con el personal de taquígrafos, mecanógrafos, archivistas, inspectores del timbre e inspectores de alcoholos.

Estos exámenes se hallan casi terminados y los interesados han recibido los certificados correspondientes.

Se han ordenado cuestionarios para el resto del personal del ramo, los cuales fueron distribuidos, aunque tal vez no cuente con el tiempo necesario para llevar a cabo las pruebas correspondientes.

Se revisaron, además, los antecedentes de los examinados, y fueron separados del servicio todos aquellos cuyos expedientes no resultaron satisfactorios.

También se han dictado las disposiciones necesarias para controlar la entrada y salida del personal, la justificación de faltas de asistencia, etc.

Fomento de Deportes

Para fomentar los deportes, con objeto de mejorar las condiciones físicas del personal, se han distribuido entre los empleados de uno y otro sexos, equipos de "Foot ball", "base ball", "basket ball", "frontennis", etc.

Además, se ha principiado la construcción de un campo deportivo, en terrenos anexos al Estadio Nacional. Dicho campo contará con locales adecuados para cada clase de deportes

y con los servicios de baños y sanitarios, correspondientes. Una vez terminada su construcción quedará encargado del campo un profesor de Educación Física.

Conferencias y Academias

Durante los meses de marzo, abril y mayo de 1928 se llevó a cabo un ciclo de diecisiete conferencias de divulgación económica, que estuvieron a cargo de varios funcionarios y empleados superiores y de otras personas que fueron invitadas al efecto.

El programa a que se sujetaron fue el siguiente:

I. Marzo 22.—El Problema de la Tierra en México; J. Silva Herzog.

II. Marzo 23.—El Crédito Agrícola en México; Lic. Manuel Gómez Morín.

III. Marzo 28.—Los Problemas del Petróleo en México; Dr. Pedro de Alba.

IV. Marzo 30.—Las Legislaciones Mineras de México y los Impuestos de la Minería; Norberto Domínguez.

V. Abril 11.—Las Industrias de Transformación; Humberto Tejera.

VI. Abril 13.—La Industria del Transporte; Ing. Angel Peimbert.

VII. Abril 18.—Historia del Comercio de México; Francisco Gamoneda.

VIII. Abril 20.—Función de los Aranceles Aduanales en la Política Hacendaria de México; Ing. Carlos Arroyo.

IX. Abril 25.—El Cambio Internacional y la Balanza de Cuentas; Roberto Casas Alatriste.

X. Abril 27.—Problemas Monetarios de México; Antonio Espinosa de los Monteros.

XI. Mayo 2.—Las Instituciones de Crédito en México; Fernando Díez Barroso.

XII. Mayo 4.—La Emisión de Billetes y la Cartera en los Bancos Emisores; Lic. Fernando de la Fuente.

XIII. Mayo 9.—La Deuda Pública en México; Roberto López.

XIV. Mayo 11.—La Repercusión y la Incidencia en Nuestros Impuestos; Lic. Ignacio Navarro.

XV. Mayo 16.—La Repercusión y la Incidencia en Nuestros Impuestos; Lic. José Vázquez Santaella.

XVI. Mayo 18.—Impuesto Sobre la Renta en México; Luis G. Pardo.

XVII. Mayo 23.—El Nuevo Sistema Presupuestal; Lic. Luis Sánchez Pontón.

En la actualidad, se está estudiando la posibilidad de establecer, para el próximo año de 1929, diversos cursos de academia, con objeto de mejorar los conocimientos y cultura del personal.

Además, se tiene en proyecto llevar a cabo

otro ciclo de conferencias.

Servicio Confidencial

Ha quedado establecido este servicio, que se encuentra directamente al cuidado de uno de los funcionarios superiores del ramo.

REORGANIZACION DE ANTIGUAS DEPENDENCIAS

Las observaciones del estudio hecho por los contadores señores Vilchis y Thierry, así como las que la Secretaría había recogido independientemente, revelaron la necesidad de reorganizar, por separado, algunas dependencias, entre las que se cuentan, sobre todo, las que se menciona en los párrafos siguientes:

Tesorería de la Federación

Se redujeron las oficinas de trámite a tres, en vez de cuatro que existían en la organización anterior, destinando la primera, a Trámite de Ingresos; la segunda, a Trámites de Egresos del Ramo Civil, y la tercera, a Trámites de Egresos de los Ramos Militar y de Establecimientos Fabriles.

Se formuló un Reglamento económico de las Oficinas de la Tesorería, de acuerdo con el C. Tesorero y el C. Subtesorero, Reglamento que ha sido puesto en vigor.

Se formuló un proyecto de contabilidad que mereció la aprobación de la Secretaría de Hacienda y el cual ha sido citado ya. De este proyecto se ha venido poniendo en práctica gran parte, en los meses del año transcurridos, por lo que hace a la rendición de informes el C. Secretario de Hacienda y el C. Tesorero de la Federación.

Falta sólo dejar asentado en los libros, el movimiento de las cuentas por las operaciones realizadas en el año; pero debe hacerse notar que, habiéndose aprobado en su totalidad el sistema propuesto, hasta fecha reciente no se habían dado pasos para esta labor, en previsión de que la Secretaría de Hacienda tuviera algunas objeciones que hacer.

Sin embargo, se hallan formulados, en borrador, los asientos por los meses de enero a marzo inclusive, y por los días transcurridos de agosto a la fecha, y se espera que en breve plazo estén formulados los relativos a los meses de abril a julio, con lo cual quedará definitivamente implantado el sistema.

Se llevó a cabo la clasificación de archivo, de acuerdo con los métodos aprobados para todos los archivos de la Secretaría de Hacienda.

Asimismo se llevó a cabo la centralización de la correspondencia, estableciendo dentro de la Tesorería una Delegación de la Oficina de Correspondencia de la Secretaría de Hacienda.

Aun cuando tanto el C. Tesorero como la Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda están conformes en que la Caja de Impuestos Especiales debe desaparecer,

así como en que debe ser puesto en práctica un sistema de "Cuentas por Cobrar" para los ingresos, no fue posible dejar implantado el sistema mencionado, debido a que para ello había que hacer una organización especial del Departamento de Impuestos Especiales de la Secretaría de Hacienda, así como de otras dependencias del Ejecutivo que están fuera del dominio de la Secretaría. No obstante, para la implantación de "Cuentas por Cobrar" en el Departamento de Impuestos Especiales, se han dado ya los pasos necesarios de acuerdo con un Delegado de la Contraloría y posiblemente antes de finalizar el corriente año quede implantado definitivamente este sistema, con lo que será factible hacer desaparecer la Caja de Impuestos Especiales de la Tesorería, substituyéndola por una o más ventanillas de cajeros recibidores.

Por lo que toca a las "Cuentas por Cobrar" que deben formular otras oficinas que están fuera del control de la Secretaría de Hacienda, la Contraloría de la Federación tomará a su cargo esta labor.

Por el contacto inmediato y continuo de la Tesorería con el público, se ha procurado la implantación de sistemas modernos de trabajo, similares a los procedimientos bancarios, que permiten un despacho eficiente sin que por ello se pierda el control de las operaciones.

Además, era necesario darle las funciones que propiamente le corresponden y precisar sus relaciones con el Banco de México, con las otras dependencias de la Secretaría de Hacienda y, especialmente, con el Departamento de Crédito de la misma.

Por la lectura del reglamento aprobado para

la Tesorería, podrán apreciarse mejor las reformas llevadas a cabo en su reorganización.

Departamento de Crédito

No existía ningún plan de distribución de labores, y los CC. Jefe, Subjefe, Abogado y Contador despachaban los asuntos de todas clases y atendían el despacho de mero trámite interior de los mismos.

Los empleados, como consecuencia de lo anterior, estaban dedicados a llevar en libros de Contabilidad las copias de los movimientos completos del Banco de México, de la Caja de Préstamos, el movimiento en las cuentas establecidas por los adeudos de cada Banco y el movimiento que, según datos del mismo Departamento de Crédito, deberían afectar a cada una de las cuentas de la Deuda de México.

No se llevaba una Contabilidad en forma, y, sin embargo, se registraban operaciones en los libros que se habían establecido, no obstante que en nada se relacionaban con las funciones y asuntos atendidos por este Departamento.

Por la falta de organización en las labores y distribución de las mismas entre el personal, se hallaban acumulados, sin atención, una gran cantidad de expedientes que habían originado los retrasos consiguientes.

Se atendían en este Departamento los asuntos relativos a depósitos de todas clases para garantía de contratos con la Federación y se tramitaba la autorización para devolverlos, lo que duplicaba la atención que la Tesorería

de la Federación y las demás dependencias de ésta y las otras Secretarías de Estado, tienen que dar a las citadas devoluciones de depósitos.

Se había introducido la costumbre de que el Departamento de Crédito ordenara directamente al Banco de México los movimientos de fondos de la Hacienda Pública, para los pagos y servicios diversos de las deudas, con el consiguiente trastorno para la Tesorería de la Federación.

Se ordenaban al Banco de México, directamente también, las adquisiciones de acciones, billetes de Banco, y demás valores destinados al pago y aplicación de compromisos contraídos por el Gobierno.

Se daban autorizaciones directas a los Jefes de Oficinas Federales para las ministraciones de estampillas necesarias para la aplicación del pago de contribuciones sobre las fincas de la propiedad de la Caja de Préstamos.

Se observó, por último, que no se había hecho, desde el año de 1912, ningún nuevo calendario de la Deuda.

Presentadas las observaciones anteriores, se tomaron los acuerdos necesarios y se implantaron los siguientes cambios en este Departamento:

Se definieron las funciones correspondientes a cada uno de los jefes y empleados, a fin de que cada uno no tenga a su cargo sino el trámite de determinada clase de asuntos.

Se suprimió el trabajo que innecesariamente llevaban los empleados, relativo a cuentas

de los Bancos, Caja de Préstamos, Deudas diversas, etc., dejando que este personal se hiciera cargo del trámite de otras labores que se le asignaron; para lo cual se hizo la organización por Mesas y se crearon las Secciones respectivas de que se hablará adelante.

Se arregló que en la Tesorería General se lleven debidamente, aprovechando la reorganización de su Departamento de Contabilidad, las cuentas con todos los datos y detalles que necesite el Departamento de Crédito, al cual la citada Tesorería pasará un informe periódico, de acuerdo con sus necesidades.

Se aumentó temporalmente el personal que se dedicó a tramitar y dejar al corriente todos los asuntos rezagados que se habían acumulado.

Se suprimió toda ingobernabilidad de esta dependencia de la Secretaría en el trámite, registro y autorizaciones para constituir, devolver o cancelar depósitos para garantía de contratos, y se arregló que el registro y trámite de los mismos sean llevados y atendidos por la Tesorería de la Federación.

Se implantó el principio de que el Departamento de Crédito por ningún motivo daría instrucciones directamente al Banco de México ni a otra dependencia, para aplicación de cantidades pertenecientes a la Federación, acordándose que todas las instrucciones que entrañen movimiento de efectivo se comunicarán al Tesorero, para que este funcionario sea quien se encargue de darles el debido cumplimiento en la forma que acostumbre.

Se establecieron en el Departamento de Crédito las Secciones de Ferrocarriles e Ins-

tituciones de Crédito, para despachar los numerosos asuntos de estos Ramos que se atendían indistintamente, sin orden determinado, por los jefes del Departamento.

La Sección de Deuda Pública, que se encontraba dentro de la organización del Departamento Administrativo, se trasladó al Departamento de Crédito y se reglamentó el trámite dentro de esta nueva organización, para evitar que sufrieran trastornos los asuntos de la sección ya citada, que quedó clasificada como Grupo de Deuda Flotante dentro de la Sección de Deuda Pública.

Queda por atender que la Sección de Deuda Pública termine de enviar a la Tesorería todos los datos de sus diferentes cuentas; que obedezca el sistema de avisar a la misma Tesorería las modificaciones de cada cuenta; que se resuelva la forma de pasar a la Tesorería los datos sobre los depósitos de bonos, acciones y valores.

El Departamento de Crédito se rige por un reglamento cuya vigencia ha comenzado recientemente.

Dirección del Timbre

Los trabajos que la Comisión realizó en la Dirección General del Timbre, son los siguientes:

Existía una verdadera confusión en la división de autoridad y de labores, motivada por la existencia de secciones inútiles, como la Oficialía de Partes y las diversas Mesas de correspondencia y archivo de cada sección.

Existía un archivo separado en cada grupo de las secciones, y de ahí resultaba que, en la Sección de Multas, por ejemplo, existieran cuatro archivos diferentes.

En el archivo de la Sección de Multas, correspondiente al Grupo de Dictaminadores, se llevaban registros por triplicado para los asuntos de multas, con objeto de separar las multas pendientes de las terminadas y de las que aún estaban en trámite.

El Jefe de la Sección de Multas ignoraba los asuntos que se ventilaban en su sección, pues sólo acordaba con el Jefe del Departamento aquellos asuntos que, por su importancia, pasaban a la consideración de la Superioridad; además: la complicada tramitación dentro de esta Sección de Multas, se traducía en la acumulación paulatina de negocios pendientes de trámite o de acuerdo.

Se acostumbraba duplicar las revisiones de cada estudio de los dictaminadores, antes de pasarlo a la firma del Jefe del Departamento; y también se encontró duplicado el sistema para registrar las noticias que mandan los Inspectores y las Oficinas Federales, por cada acta de visita que dichos Inspectores levantan.

El trámite que los dictaminadores daban a cada asunto, se hallaba entorpecido por la falta de interpretación correcta de la Ley del Jurado de Infracciones Fiscales, y a dicho Jurado se enviaban todos los expedientes, para que autorizara la petición de ampliación de datos hecha a las Oficinas Federales.

Toda la correspondencia recibida se pasaba a un personal dedicado a la escritura del acuerdo del trámite, porque se acostumbraba escri-

bir en máquina el citado acuerdo, dos veces: la primera, en el oficio original recibido, y la segunda, en la hoja del Departamento de Correspondencia.

Existía un personal destinado exclusivamente a registrar la correspondencia que se recibía, no obstante el registro y sistema de la delegación del archivo en la propia Dirección.

Otro personal se ocupaba en sacar copias de las tarjetas de registro del archivo, para llevar el registro de las multas ya resueltas y no cobradas.

Había una sección dedicada a dictar correspondencia a los taquígrafos del Departamento de Correspondencia, después de que los dictaminadores hacían su estudio.

Los dictaminadores escribían su estudio a máquina, directamente sobre cada expediente, en vez de dictarlo.

Los glosadores, para revisar las multas cobradas y autorizar la distribución a los partícipes, volvían a estudiar todo el expediente que los dictaminadores ya habían estudiado.

Para el pago de las participaciones sobre multas, se acostumbraba un trámite que causaba muchas complicaciones y aumento de trabajo, al cambiar de adscripción los Inspectores.

Todas las multas, por insignificantes o cuantiosas que fueran, causaban lo mismos trámites.

Después de los estudios que la Comisión llevó a cabo y presentadas sus observaciones,

se autorizaron los cambios que en seguida se mencionan:

Se suprimió la Oficialía de Partes por innecesaria, y, de acuerdo con el plan general de organización de la Secretaría, se concentraron todos los archivos, que en número considerable existían dentro de cada sección de la Dirección, en uno solo. Lo propio se hizo con todas las Mesas y Grupos destinados a la tramitación de la correspondencia.

Se suprimieron los registros duplicados y triplicados de los grupos de archivos y Mesa de Inspectores de la Sección de Multas, substituyéndolos por una tarjeta general de registro que contiene todos los datos necesarios para conservar la historia completa de cada multa.

Se determinó que atiendan al público, para los asuntos de multas, el Jefe de la Sección o bien el Jefe o el Subjefe de la Dirección, según el caso.

Los jefes de sección acuerdan los asuntos nuevos y llevan nota del número de expedientes que se tramitan diariamente en sus respectivas secciones; lográndose que no existan ya pendientes de firma los acuerdos de trámite.

Actualmente se revisan una sola vez los estudios que hacen los dictaminadores, y, de acuerdo con las aclaraciones que se hicieron a la Ley del Jurado de Infracciones, la Dirección General del Timbre tramita y resuelve, sin pasar al Jurado, todos aquellos casos que no estén ajustados estrictamente a la citada ley. El Jurado, por tanto, sólo conoce aquellos asuntos que estén tramitados previo el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos.

Se discutió con todas las dependencias de la Secretaría de Hacienda, la conveniencia de expedir una circular a las Oficinas Federales, con la aclaración de los requisitos que son necesarios para recurrir ante el Jurado de Infracciones en demanda de condonación o reducción de las penas, y se expidió dicha circular con fecha 26 de julio de 1928.

Para reducir la labor de escribir el acuerdo del trámite en toda la correspondencia, se implantó el uso de una serie de sellos, con lo cual también se consiguió reducir el personal dedicado al acuerdo, para utilizarlo en aumentar el Grupo de Dictaminadores.

Se suprimió el grupo destinado al registro de la correspondencia de entrada, por ser suficiente con el que lleva en el archivo la Delegación del Archivo Central, que ha puesto casi al corriente el gran atraso que existía.

Se ha suprimido el trabajo de sacar copias de las tarjetas de registro del archivo, pues quedaron sustituidas con la nueva tarjeta general de registro de que antes se habló.

Se estableció el despacho de los memoranda que contienen el estudio de los dictaminadores, por medio del dictado directo de éstos a los taquígrafos del Departamento de Correspondencia, y, por tanto, se suprimió el personal dedicado a dictar.

Se estableció el grupo de personal dedicado al registro y anotación de las nuevas tarjetas, de los trámites de cada expediente; también se estableció el personal dedicado a exigir los proveídos faltantes a los jefes de Oficinas Federales y a activar el cobro de las multas resueltas, para evitar que prescriban.

Se resolvió que para autorizar las participaciones, los glosadores no debían revisar todo el expediente completo de cada multa, pues es suficiente con cerciorarse de que el importe de la multa es igual al que resolvió el Jurado.

Quedan pendientes de resolución en esta dependencia de la Secretaría de Hacienda:

La modificación de las funciones y atribuciones de la Dirección del Timbre, para convertirla en un Departamento, suprimiendo hasta donde la Ley en vigor pueda permitirlo, el nombre de Dirección.

La supresión de la Sección de Personal, conservando el trabajo que desarrolla con una Mesa, bajo el inmediato control del subjefe.

Arreglar que los libramientos a favor de los partícipes sean pagaderos en cualesquiera de las Oficinas Federales, mediante consulta telegráfica a la Dirección del Timbre, en caso necesario.

Arreglar con el Jurado de Infracciones Fiscales que al dictar su resolución lo haga en forma de oficio para el interesado, con copias para la Dirección del Timbre y para la Oficina Federal. Con esto se ahorrará tiempo y mayores trámites.

Vigilar que el personal se destine a la labor que le corresponde, de acuerdo con los cambios hechos, y el que vaya quedando en exceso pase a reforzar el grupo de dictaminadores, que es el principal.

Arreglar una clasificación de las multas, por la importancia del monto y el número de las

mismas, a fin de atender con más o menos preferencia las que así lo exijan.

Vigilar que al quedar suprimida la Sección de Personal, no sufran trastornos las labores que están a cargo de la misma actualmente y que quedarían encomendadas a una Mesa.

Casa de Moneda

En esta dependencia de la Secretaría se encontraron las siguientes deficiencias:

A pesar de la existencia de un Director y un Subdirector, el primero absorbía completamente el cuidado de todas las atenciones de la Casa de Moneda y hasta que las funciones del Subdirector fueran poco importantes.

Dada la importancia de esta dependencia y el hecho de tener un edificio especial, se notaba la falta de un Conserje a cuya responsabilidad quedara el cuidado del mismo, y esto daba motivo a que el Director se hiciera responsable hasta de esta función.

Aun cuando se observó que en todo el funcionamiento hay un orden y disciplina completos, ello se debe a las disposiciones aisladas que el actual Director ha venido dictando en el curso de los años; pero la Casa de Moneda estaba expuesta a sufrir un serio trastorno si ocurría la falta temporal o definitiva de dicho Director, por lo cual se sugirió la conveniencia de formar el reglamento respectivo.

Se encontró que los estados del movimiento de Caja eran defectuosos en cuanto que en ellos no se registraban ni los metales recibidos

para su acuñación ni las salidas de moneda acuñada, y tampoco el Cajero guardaba bajo su responsabilidad las muestras de metales. Además, el sistema de registro en el libro respectivo resultaba una duplicación de trabajo y una falta de orden en sus anotaciones, dado que sus pólizas se corrían después de haberse asentado en la contabilidad principal.

El sistema de contabilidad era inadecuado, puesto que no mostraba exactamente la marcha ni la situación de las operaciones de esta dependencia, y la forma en que se llevaba la contabilidad implicaba una cantidad de trabajo enteramente inútil, puesto que se seguía el viejo sistema de llevar un borrador, copiar íntegramente en el Diario las pólizas y llevar dos Mayores, sin que por esto existiera el control sobre ninguna de las subdependencias, pues ni siquiera los inventarios tenían la cuenta respectiva en el Mayor, lo que significaba que el balance no era el reflejo exacto de la situación anual. Las cuentas no estaban debidamente clasificadas; sólo al finalizar el año se determinaba el costo en forma más o menos arbitraria y los gastos no se encontraban tampoco debidamente clasificados.

El Almacén de Materiales, no tenía el control correspondiente de contabilidad; no existía el registro de pedidos de materiales; ni el control necesario sobre las muestras de ellos y sobre los metales recibidos.

El archivo estaba al cuidado personal del Director, pues no había un empleado responsable de los documentos.

Los troqueles se hallaban sin control, en el Departamento de Grabados.

Se encontró alguna irregularidad en las labores de los empleados, porque alguno de ellos desempeñaba dos funciones en oposición, como son la de almacenista y vigilante. La Comisión presentó las observaciones anteriores ante la Superioridad, y fue autorizada para que, de acuerdo con el Director del Establecimiento, se hicieran las modificaciones respectivas, y hay que hacer notar que efectivamente, el C. Director ha colaborado con la mejor voluntad y grande empeño en llevar adelante las modificaciones propuestas, que son como sigue:

Con fecha 24 de mayo último se expidió el Reglamento especial para la Casa de Moneda, en el cual se han fijado las obligaciones y atribuciones del Director y del Subdirector, así como las de todos los demás empleados, fijándose también el funcionamiento de cada una de las dependencias.

Se ha regularizado el movimiento de la Caja, estableciendo el Registro en consonancia con el sistema de contabilidad, e incluyendo el control de los metales recibidos para su acuñación, de la moneda acuñada y la guarda de las muestras de metales.

Se proyectó y puso en práctica un sistema de contabilidad que ha sido aprobado por la Contraloría de la Federación, consiguiéndose en esta forma el establecimiento de un sistema de costos, y una distribución correcta de los gastos; el registro de las pólizas y el control absoluto sobre los Inventarios y sobre el Almacén de Materiales. Además, se suprimió todo el trabajo superfluo que existía en dicho Departamento.

En el Almacén se ha establecido ya el Registro de Pedidos y la formación de informes

periódicos de contabilidad, para su concentración y control.

Se ha establecido un Registro para el control de los troqueles, en el Departamento de Grabados.

Se creó la plaza de Conserje, bajo cuyas órdenes quedó organizada la servidumbre y se suprimieron los talleres de carpintería y herería por considerarlos innecesarios.

Se ha conseguido que en los talleres no se trabaje horas extraordinarias y los empleados que desempeñaban antes la vigilancia, han cesado en esta función, practicándola vigilantes designados especialmente al efecto.

Actualmente se produce un informe mensual sobre las actividades de la Casa de Moneda, en el que se muestra la producción y derechos obtenidos por la misma, el movimiento de valores, el movimiento del Almacén, el movimiento de la Caja, el cobro de concentración por Fondo de Garantía, el cobro y concentración por Fondo de Pensiones, el monto del Impuesto sobre la Renta y el ejercicio de partidas.

También en esta dependencia se reformó el Presupuesto, y fueron suprimidas las partidas globales que hubieran podido usarse desordenadamente.

Oficina Impresora de Hacienda

En la organización de esta oficina se encontraron las siguientes deficiencias:

Falta absoluta de fijación de atribuciones y

obligaciones de los jefes y empleados de las distintas dependencias.

Falta de distribución de autoridad y conexión de la responsabilidad que se va delegando de los jefes a los subjefes y así sucesivamente.

Falta de coordinación entre el funcionamiento de las diferentes dependencias y exceso de división y subdivisión de las mismas.

Contabilidad inadecuada, que impedía ejercer control sobre todas y cada una de las dependencias de la Oficina, citándose muy especialmente, como defecto grave, la falta de control de los Almacenes de Valores y Materiales. Tampoco existía un Sistema de Costos, pues a los trabajos que realizaban se les daba el costo que arbitrariamente fijaba el Jefe del Taller respectivo. Las cuentas no correspondían con sus auxiliares y no se podía presentar por consiguiente, un balance que mostrara la situación exacta de la Oficina. Tampoco existía un inventario propiamente dicho, pues el que se mostró a la Comisión estaba incompleto y sin control por la Contabilidad.

En el Almacén de Materiales éstos se encontraban irregularmente distribuidos y sin control por parte del Departamento de Contabilidad. El Almacenista hacía los pedidos de materiales sin llevar el registro correspondiente, y era este empleado el que tenía a su cargo el manejo de la Caja Chica y el que preparaba los asientos para los libros que se llevaban sin más control que el de los datos del Almacén de Materiales.

El Cajero, además de sus funciones como tal, oficialmente era el Contador, el Jefe del Almacén de Valores y el del de Marcas, sin

tener nociones del trabajo que se despachaba en cada uno de estos Departamentos ni conocer, siquiera, la clase de libros que se manejaban y el estado de atraso de los mismos.

En todos los departamentos se notaba defectuosa distribución del trabajo, lo que impedía emplear completamente todas las energías disponibles.

El Presupuesto correspondiente a esta Oficina era global, circunstancia que daba lugar al ejercicio desordenado de sus partidas e impedía que la Superioridad se diera cuenta exacta de las necesidades de la Oficina y de su costo detallado.

Como consecuencia de todas estas irregularidades, resultaban las consiguientes en los detalles de su funcionamiento.

La Comisión elaboró oportunamente un proyecto de reorganización que fue aprobado y autorizado para ponerlo en práctica y de acuerdo con dicha autorización, se llevaron adelante las siguientes modificaciones:

Se suprimieron varios departamentos y secciones y algunos se agruparon en otras dependencias de la misma Oficina.

Se disminuyeron algunas plazas de empleados, especialmente de las destinadas a reparaciones por ser innecesarias.

Se estableció en la Secretaría el Registro de Correspondencia, el Registro de Personal y el Registro de Pedidos de Artículos.

Se proyectó un Sistema de Contabilidad, que fue aprobado por la Contraloría y que se

ha puesto en ejercicio desde el 10. de enero de este año, consiguiéndose con él la implantación de un Sistema de Costos que ha traído consigo el control absoluto del movimiento de valores, muy importante por el monto de los mismos; el control del Almacén de Materiales, que rinde informe diario de su movimiento, y el control del trabajo de talleres. La Contabilidad está al día, practicándose mensualmente un balance de situaciones.

El Almacén de Materiales está completamente al corriente y produce informes diarios de su movimiento.

Se rinde mensualmente un informe general sobre las actividades de la Oficina y en él se incluye la producción, el movimiento de Valores, el movimiento del Almacén, el movimiento de Caja, el descuento y concentración por Fondo de Garantía, el descuento y concentración por Pensiones y el ejercicio de las partidas respectivas del Presupuesto.

Pronto se instalarán los elementos mecánicos y de mano de obra, necesarios, para hacer en estos Talleres las tarjetas postales, tarjetas-cartas y fajillas postales, que anteriormente se pedían a Inglaterra, y se está tratando de empezar cuanto antes la manufactura de sobres, con lo cual quedarán ya a cargo de la Oficina Impresora todas las formas de franqueo y timbres fiscales.

En esta Oficina se acostumbraba trabajar, durante el segundo semestre de cada año, en horas extraordinarias, algunas veces hasta por tiempo triple, con los consiguientes aumentos de salarios al personal obrero. Se ha logrado evitar este sistema desde el año en curso.

Con motivo de las grandes cantidades de estampillas que cada año eran incineradas, se hizo un estudio en el Almacén de Estampillas de la Dirección General del Timbre (ahora agregado a la Tesorería General de la Federación) y se encontró que el sistema de cuentas de estampillas en circulación se sumaba con el consumido por ventas al público y con el recibido de la Oficina Impresora, causando un aumento de consideración en los cálculos que servían de base para hacer los pedidos a la Impresora. Corregido este error, se consiguió una reducción de labores en la citada Oficina, que se traduce en la supresión del trabajo durante horas extraordinarias.

No obstante que en estos talleres existía un lote de maquinaria indispensable para facilitar la producción de trabajos, se carecía de una máquina para hacer sobres, máquina que ha sido agregada y con la que seguramente ha de obtenerse una economía considerable en el Presupuesto de la Dirección General de Correos, así como en los gastos relativos de la Secretaría de Hacienda.

Fusión de Algunas Oficinas Federales de Hacienda

Con el propósito firme de economía en los gastos y sin perjuicio de la buena marcha de estas Oficinas, fueron suprimidas las siguientes, que quedaron con el carácter de subalternas, según se explica a continuación:

Celaya, como subalterna de la principal en León, Gto.
Fresnillo, como subalterna de la principal en Zacatecas, Zac.

Linares, como subalterna de la principal en Monterrey, N.L.

Río Verde, como subalterna de la principal en San Luis Potosí.

San Miguel Allende, como subalterna de la principal en León, Gto.

Teziutlán, como subalterna de la principal en Puebla, Pue.

A su vez, la que antes era subalterna de Tepachula, fue convertida en Oficina Principal.

Con este motivo se formó un Directorio de las Oficinas Federales de Hacienda Principales, de las Subalternas y de las Agencias, que era indispensable.

AGRUPACION DE LABORES SIMILARES

Almacén de Estampillas

Según se expresó al tratar de la reorganización de la Oficina Impresora de Estampillas, el Almacén que antes dependía de la Dirección del Timbre, pasó a la jurisdicción de la Tesorería de la Federación, para dar cumplimiento a la Ley Orgánica de esta dependencia que la instituye guardián de fondos y valores públicos.

Además, hay que tomar en consideración que las estampillas no sólo se usan en la actualidad para la percepción de los impuestos que están a cargo de la Dirección del Timbre, sino que se utilizan en algunos otros especiales y en el Impuesto sobre la Renta; por tanto, los servicios encomendados al Almacén deben quedar bajo la dependencia de una Oficina central, como la Tesorería.

Deuda Flotante

Como se dijo al hablar de la reorganización del Departamento de Crédito, desde tiempo atrás se venían despachando en el Departamento Administrativo muchos de los asuntos correspondientes a este capítulo, especialmente por lo que hacía a la tramitación de los "Saldos insolutos de ejercicios fiscales anteriores".

Salta a la vista que no era a este Departamento al que correspondía tal despacho, mucho menos si se tiene en cuenta que el resto de la Deuda Pública ha sido y es atendido por el Departamento de Crédito.

Por consiguiente, la sección encargada de este despacho en el Departamento Administrativo, como ya se dijo antes, pasó a depender del de Crédito.

MEDIDAS REGLAMENTARIAS

Con el propósito de sujetar a reglas fijas la tramitación de los servicios centralizados, según el plan de la Comisión y la nueva organización de las dependencias que se han citado, fueron formulados diversos reglamentos y otros están por terminarse.

Reglamentos Expedidos

Los reglamentos que se han expedido son los siguientes: el de la Oficina Central de Archivo,

el del Departamento de Biblioteca y Archivos Económicos, el de la Tesorería de la Federación, el de la Oficina de Prensa y Publicaciones, el de la Casa de Moneda, el de la Oficina Impresora de Hacienda, el del Departamento de Crédito, el de la Intendencia y el del Departamento de Correspondencia.

Respecto al Proyecto de Reglamento de las Oficinas Federales de Hacienda, hay que hacer notar su gran necesidad e importancia.

Como se recordará, las Oficinas Federales de Hacienda fueron creadas con objeto de fusionar las antiguas Jefaturas de Hacienda con las Administraciones del Timbre, conforme a la Ley expedida al efecto. Desde entonces, las nuevas oficinas han carecido de una reglamentación especial que sirviera de base para su organización administrativa, que había quedado más o menos al capricho de sus respectivos jefes.

La experiencia ha indicado las necesidades de estas dependencias, y, por tanto, el reglamento formulado, que muy pronto estará en vigor, viene a llenar ese gran vacío.

Reglamento del Fondo de Garantía

Durante el año de 1927, se expidió, también el reglamento de la Ley del Fondo de Garantía, que la puso en vigor automáticamente.

La circunstancia de que muchos manejadores de fondos se encontraban afianzados por compañías particulares, ha hecho que aún no puedan observarse algunos de los resultados benéficos que se espera obtener de aquélla; pero como las fianzas respectivas se cancelaron

automáticamente a principios de 1928, pronto entrará en vigor la referida ley.

El sistema de afianzamiento que fija el Fondo de Garantía, tiene, entre otras ventajas, las siguientes:

- a) Los empleados pagan una cuota menor.
- b) El afianzamiento es automático, desde que se toma posesión del empleo.
- c) El fondo responde ilimitadamente del manejo de los empleados.
- d) Los empleados tienen derecho a una participación en los beneficios.

Posteriormente se observó que el Reglamento de la Ley no correspondía a las necesidades creadas por virtud del nuevo sistema de descuentos a los empleados, y fue reformado.

El mismo Reglamento no preveía todos los casos de aplicaciones, tanto a los descuentos, como a los reembolsos por siniestros.

Existía una gran confusión entre los encargados de hacer efectivos los descuentos y el personal que debía estar afectado por los mismos, en virtud de la falta de claridad en el Reglamento de la Ley.

No se tenía establecido en forma completa, sino únicamente en principio, el Sistema de Contabilidad que debería servir para el manejo del Fondo de Garantía.

Reglamento Relativo a la Organización Administrativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Se ha dicho al principio de este informe que

una de las dificultades principales para organizar de manera definitiva esta dependencia del Ejecutivo, estriba en el hecho de que no se ha contado con una legislación fiscal de carácter estable, lo que hace que las continuas reformas a las leyes y sus reglamentos modifiquen la estructura de las diversas oficinas del ramo y la tramitación de los asuntos a ellas encomendados.

Por tanto, al poner en vigor un reglamento general de la Secretaría, antes de que la reforma fiscal haya terminado, dicho reglamento está expuesto a sufrir constantes modificaciones que harían difícil su observancia y cumplimiento.

Actualmente la Secretaría se ocupa en formular el proyecto del Código Nacional Fiscal y la iniciativa de Ley constitucional que venga a delimitar las facultades fiscales de la Federación, de los Estados y de los Municipios.

Es incuestionable que ambas leyes traerán por consecuencia, la modificación casi total de las demás leyes fiscales, y, por tanto, de la actual organización administrativa de muchas dependencias del ramo.

Por consiguiente, la Comisión Reorganizadora pensó que no era de aconsejarse poner en vigor un reglamento de la Secretaría, dado que estaba expuesto a sufrir variaciones constantes de fondo y de importancia.

Es de hacerse observar, además, que por no haber sido organizada en su totalidad las diversas dependencias del ramo, es preferible esperar a que esto se haga, para poner en vigor entonces un reglamento general.

Ello no obstante, se ha elaborado un pro-

yecto, conforme a la organización actual de la Secretaría; pero, debido a la falta de tiempo, no ha sido discutido con los directores y jefes de Departamentos y Oficinas, lo que será necesario hacer antes de ponerlo en vigor, y por tales razones, la Comisión Reorganizadora se limita a presentar su proyecto, como simple comprobación de sus trabajos.

Reglamento del Servicio Civil

En el mes de abril de 1927, el C. Presidente de la República se sirvió expedir su acuerdo número 712, que sienta los principios fundamentales del servicio civil para los empleados de la Secretaría de Hacienda. Se ha estudiado desde entonces la reglamentación correspondiente, y ella se incluirá en el reglamento general de la Secretaría.

VARIOS

Cobro de Rezagos

En vista de que en las diversas dependencias existía una gran cantidad de rezagos por concepto de multas del timbre e impuestos especiales, a iniciativa de la Comisión, el C. Presidente de la República expidió en el mes de agosto de 1927, el decreto que crea una Junta con el objeto de facilitar el cobro de dichos rezagos.

La labor ha sido difícil, pues primeramente hubo que preparar el personal necesario y después emprender la laboriosa tarea del estudio de los expedientes.

Al 15 de septiembre del año en curso habían sido estudiados 9,694 expedientes, que significan impuestos omitidos por valor de \$893,275.15 y multas, ya reducidas conforme a la Ley de la Junta Rezagos, por \$2,240,344.06.

Del importe de estas multas se han cobrado \$72,695.24, se han cancelado por revisión \$60,141.59, y han sido canceladas, por ser su cobro incosteable, \$3,290.58.

Estas últimas corresponden a 1,309 expedientes que se han mandado archivar, los que, sumados a los 9,694 expedientes antes citados, hacen un total de 11,003 expedientes estudiados, o sea, más o menos, una tercera parte del total de los expedientes que obran en poder de la Junta.

La circunstancia de que casi todos estos rezagos vienen de muchos años atrás, ha hecho muy difícil el cobro; pues en muchos casos los infractores han muerto o desaparecido y en otros se encuentran en estado de insolvencia.

No obstante eso, se hace necesario proseguir la labor de la Junta, pues de cualquier manera existe la necesidad de depurar los expedientes respectivos y de restar a los departamentos de impuestos de la Secretaría el atraso enorme que significaría en sus labores, estar atendiendo el cobro de los referidos rezagos, con perjuicio de la recaudación actual.

Por otra parte, la Junta no resulta gravosa para el Gobierno, pues con el producto de los rezagos cobrados ha sido posible cubrir sus gastos y aun dejar algún remanente a favor del Fisco Federal.

Padrón del Impuesto Sobre la Renta

A iniciativa del Jefe del Departamento respectivo, ha sido nombrado un cuerpo de empadronadores adscrito a las Oficinas Federales de Hacienda de esta capital.

Su labor en el Distrito Federal está muy avanzada, y, tan pronto como sea terminada, dichos empleados pasarán a las Oficinas foráneas, con la mira de poder contar en un futuro no muy lejano con un padrón completo de los contribuyentes de este impuesto.

Mobiliario Moderno

Dentro de las facilidades que han permitido los presupuestos se ha procurado ir dotando a las oficinas de mobiliario moderno y de toda clase de implementos mecánicos de oficina.

Obras del Palacio Nacional

A mediados del presente año y con motivo de la situación económica porque atravesaba la Tesorería Federal, hubo que suspender los trabajos de adaptación y reparación que principiaron el año de 1926.

Recientemente se han prosseguido tales obras con la mira de terminarlas antes del 30 de noviembre próximo. Unicamente quedarán pendientes de ejecutarse las obras de ornato en patios, vestíbulos, puertas y corredores.

Ya se tiene un plan para asignar a cada dependencia un local definitivo, lo que facilitará grandemente las labores de reorganización que en el futuro se lleven a cabo.

Como un servicio de gran utilidad, se ha establecido un sistema telefónico automático, con central propia, que permite la fácil intercomunicación de las oficinas.

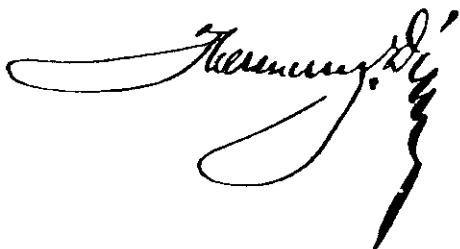
CONCLUSION

Como se verá por este informe, son muchas todavía las necesidades de la Secretaría de Hacienda, en materia de organización administrativa.

Falta perfeccionar lo ya hecho y reorganizar el resto de las dependencias, que no lo fue-

ron durante el año de labores de la Comisión, y, sobre todo, es indispensable llevar a feliz término, cuanto antes, la nueva estructura fiscal, a fin de poder determinar, de una manera estable, la organización que en definitiva deben tener la Secretaría y sus dependencias, para poder expedir y poner en vigor su reglamento general.

Aun cuando por la falta de tiempo para desarrollar un programa más completo, la Secretaría de Hacienda se vió obligada a limitar sus proyectos de reorganización, como antes se ha dicho; se cree sin embargo, que, con las reformas emprendidas, se han sentado las bases administrativas fundamentales que en la actualidad permiten las leyes vigentes, trazando así el camino para lograr, en lo futuro, un mejor servicio en la administración de la Secretaría.



PERSONAS QUE COLABORARON EN LOS TRABAJOS DE LA COMISION REORGANIZADORA

<i>C. Julio Novoa</i>	Organización del Departamento de Correspondencia.
<i>C. Carlos Duplán</i>	Id. de la Biblioteca y Archivos Económicos.
<i>C. Jesús Silva Herzog</i>	Id. de la Oficina de Prensa y Publicaciones.
<i>C. Francisco Borja Bolado</i>	Id. de la Oficina Central de Archivo.
<i>C. Luis Magaña Cosío</i>	Id. del Almacén General.
<i>C. José Farell.</i>	
<i>C. Gonzalo Quintana</i>	Reorganización de la Tesorería de la Federación.
<i>C. Roberto Guerrero</i>	Id. de la Casa de Moneda, del Departamento de Crédito, de la Dirección del Timbre, de la Oficina Impresora, de la Biblioteca, del Fondo de Garantía, y colaboración en las labores generales de la Comisión.
<i>C. Abel Espinosa</i>	Contabilidad del Fondo de Garantía.
<i>D. Diego Moreno</i>	Instructivo para la colocación y conservación de los equipos de oficina.
<i>C. Luis Magaña Cosío</i>	
<i>C. Francisco Gamoneda</i>	
<i>C. Carlos Zetina</i>	Instructivo para la clasificación decimal de los archivos de la Secretaría.

DE LA ADMINISTRACION PUBLICA*

Oficina de Inspección de Oficinas Federales,
SHCP.

[PROLOGO]

Como necesidad suplementaria del programa de economía y tramitación fiscales que desarrollan los CC. Visitadores Especiales entre el personal docente de las Oficinas Federales de Hacienda, se publica un arreglo de las conferencias que han producido sobre la estructura, funcionamiento y atribuciones que informan el organismo de la Administración Pública.

Todos los ciudadanos que prestan servicios oficiales, necesitan conocer las bases, funciones y modalidades de la Administración Pública; pero, especialmente, han de menester de tal conocimiento los modestos empleados que, por su particular condición, requieren una oportuna renovación ideológica, clara y metódica del funcionamiento del sistema administrativo.

En atención a este ideario fundamental de elevación cívica para los servidores del Ramo de Hacienda, la Oficina de Inspección de Oficinas Federales consideró de importancia incluir, en el temario de sus conferencias, el tópico relativo a la organización de la Administración Pública, su división en Tres Poderes, las atribuciones inherentes a cada uno de ellos y el mecanismo de su funcionamiento. Pudiera creerse que esta conferencia se aparta de los fines hacendarios y administrativos de

* La Secretaría de Hacienda, por medio de la Oficina de Inspección de Oficinas Federales, organizó un ciclo de conferencias sobre la materia hacendaria, en el cual se incluyó el tema de la administración pública, pero con énfasis en problemas financieros. Esta conferencia, de la cual se desconoce su autor personal, fue publicada por la propia Secretaría en febrero de 1933, con el título que encabeza nuestra edición. Se conservó formación y ortografía original. N. del D.

las publicadas anteriormente, pero observada en la integridad de su intención, se ve que no puede ser extraño, en un programa educativamente integral, el conocimiento de la Instrucción Cívica.

Tal es el pensamiento que se desarrolla en esta conferencia, despojada de novedades de doctrina, de tesis de orientación, pero provista de un encumbrado interés de divulgación de conocimientos cívicos, que deben fijarse en la conciencia ciudadana de todos los servidores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Se juzga indispensable, como elemento ilustrativo y capital, el conocimiento de las facultades que ejerce el Poder Ejecutivo en la administración fiscal, así como también el de las funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y su organización interna, cuyos puntos trata el Capítulo Tercero.

Con el mismo criterio de hacer una divulgación entre los empleados fiscales de todo lo que atañe a la Secretaría de Hacienda en los Capítulos Cuarto y Quinto, se encuentra todo lo relativo a las leyes que rigen a la Administración Fiscal de la República; lo que se entiende por Ley de Ingresos, como se expide y explicación de los conceptos que ella comprende. Lo que se tiene por presupuesto de egresos, cómo se expide, cuál es su estructura, su división y consideraciones explicativas sobre el mismo. Finalmente todo lo que concierne a ingresos federales, cuya recaudación compete a las Oficinas Federales de Hacienda y algunos puntos de administración hacendaria de carácter general.

Estos puntos son tan necesarios para el em-

pleado, que se juzga inútil recomendar su lectura, porque su conocimiento es indispensable para el desempeño de sus labores.

I

FORMA DE GOBIERNO DEL PUEBLO MEXICANO: DIVISION DE LOS PODERES DE LA FEDERACION Y SOMERA EXPLICACION DE LAS FACULTADES Y OBLIGACIONES DE CADA UNO DE ELLOS, Y DE LA FORMA EN QUE ESTAN CONSTITUIDOS

Forma de Gobierno del Pueblo Mexicano

El pueblo mexicano, en quien radica la Soberanía Nacional, ha elegido, para su gobierno, una República representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos, en su régimen interior; pero unidos en una Federación, sujeta a los principios fundamentales de la Constitución General del país.

División de los Poderes de la Federación

El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Al primero corresponde dictar las leyes a que debe sujetarse el Ejecutivo para desarrollar las funciones encaminadas a la conservación del organismo político social; al segundo, ejecutar la voluntad popular, de acuerdo con las leyes emanadas del Poder Legislativo, y, al tercero, corresponde juzgar las controversias que se susciten, con motivo de la aplicación de dichas leyes.

No podrán reunirse dos o más Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias, al Ejecutivo de la Unión.

Poder Legislativo

El Poder Legislativo se halla depositado en un Congreso General, compuesto de dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores.

Los Diputados representan a la Nación y se eligen en su totalidad, cada dos años, en la proporción de uno por cada cien mil habitantes o por fracción que pase de cincuenta mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio. La representación de un Estado nunca será menor de dos Diputados, y sólo en el caso en que se trate de Territorio, cuya población sea inferior a la citada, la representación se delegará en un Diputado.

Los Senadores representan, dentro del Congreso General, a los Estados de la República, y se eligen dos por cada Estado y dos por el Distrito Federal. Duran en su encargo cuatro años, pero se renuevan, por mitad, cada dos años.

El Congreso General se instala, para celebrar sesiones ordinarias, el día 10. de septiembre de cada año, y termina su periodo el 31 de diciembre del mismo año; pero debe reunirse extraordinariamente cada vez que sea convocado por la Comisión Permanente, para ocuparse del asunto o asuntos que la propia Comisión someta a su consideración.

La Comisión Permanente, compuesta de veintinueve miembros, de los cuales quince son diputados y catorce Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras, funciona durante el receso comprendido entre el 10. de enero al 31 de agosto de cada año.

El Congreso General tiene a su cargo la revisión de la cuenta pública del año anterior, que presenta el Ejecutivo en los diez primeros días de la apertura de sesiones; el examen y aprobación del Presupuesto de Egresos del siguiente año fiscal, y la determinación de los impuestos necesarios para cubrirlo; y el estudio, discusión y aprobación de las iniciativas de ley que se presenten.

Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo está depositado en un solo individuo, que se denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", y es nombrado por el pueblo, en elección directa. Entra a ejercer su encargo, el primero de diciembre, dura en él seis años, y puede ser reelecto, por una sola vez, pasado un periodo de su ejercicio.

Las funciones del Poder Ejecutivo se ejercen por conducto de las Secretarías y Departamentos de Estado, creados por la Ley Orgánica de 25 de diciembre de 1917, adicionada por decreto de 19 de diciembre de 1918, y reformada por decreto de 28 de septiembre de 1921, que creó la Secretaría de Educación Pública, suprimiendo el Departamento Universitario, y por la Ley de 30 de diciembre de 1922, que estableció el Departamento de Estadística Nacional.

Las facultades y obligaciones del Presidente son, entre otras: la promulgación y ejecución de las leyes que expida el Congreso de la Unión; el nombramiento y libre remoción de los Secretarios del Despacho, Procurador General de la República, Jefes de Departamento y Gobernadores del Territorio, Procurador General de Justicia del Distrito Federal y Territorio, y, con aprobación del Senado, de los Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda.

Poder Judicial

El ejercicio del Poder Judicial, se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en los Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito cuyo número y atribuciones determina la ley. La Suprema Corte de Justicia se compone de 16 Ministros, que nombra el Presidente de la República, con aprobación del Senado; a su vez, la Corte nombra a los Magistrados de Circuito y a los Jueces de Distrito, y les fija sus residencias.

La Suprema Corte funciona en Tribunal Pleno, que se compone de todos los Ministros y de tres Salas, de cinco Ministros cada una; bastando, en el primer caso, la presencia de once de sus miembros para que pueda constituirse y funcionar, y en los segundos, la asistencia de cuatro de los mismos. Corresponden a la primera Sala, la resolución de los juicios de amparo, en negocios de carácter penal, de incidentes de suspensión y de quejas en juicios de amparo de este mismo orden; corresponden a la Segunda Sala, los juicios de amparo en asuntos de carácter administrativo de incidentes de suspensión y quejas en ju-

cios de amparo de este mismo orden; y a la tercera Sala, los juicios de amparo con motivo de los asuntos del orden civil y todo lo que de esa misma naturaleza se suscite. Tanto la Suprema Corte para el Pleno, como cada una de las Salas, tienen sus presidentes.

La Suprema Corte de Justicia tiene dos períodos cada año: el primero comienza el 10. de enero y termina el 15 de junio, y el segundo comienza el 10. de julio y termina el 15 de diciembre.

Corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y los Estados, así como dirimir las competencias que se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o entre los de un Estado y los de otro.

Estados de la República

Son partes integrantes de la Federación: 28 Estados, 1 Distrito Federal y 1 Territorio, como sigue:

Estado.

Capital.

FRONTERA NORTE:

Sonora	Hermosillo.
Chihuahua	Chihuahua.
Coahuila	Saltillo.
Nuevo León	Monterrey.
Tamaulipas	Ciudad Victoria.

COSTA DEL GOLFO DE MEXICO:

Veracruz	Jalapa.
Tabasco	Villahermosa.
Campeche	Campeche.
Yucatán.....	Mérida.

COSTA DEL OCEANO PACIFICO:

Sinaloa	Culiacán.
Nayarit	Tepic.
Jalisco	Guadalajara.
Colima.....	Colima.
Michoacán.....	Morelia.
Guerrero	Chilpancingo.
Oaxaca	Oaxaca.
Chiapas	Tuxtla Gutiérrez.

INTERIOR DEL PAIS:

Durango	Durango.
Zacatecas	Zacatecas.
Aguascalientes.....	Aguascalientes.
San Luis Potosí.....	San Luis Potosí.
Guanajuato	Guanajuato.
Querétaro	Querétaro.
Hidalgo	Pachuca.
México	Toluca.
Morelos	Cuernavaca.
Puebla.....	Puebla.
Tlaxcala.....	Tlaxcala.

DISTRITO FEDERAL ... Ciudad de México**TERRITORIO DE LA BAJA CALIFORNIA:**

Distrito Norte	Mexicali.
Distrito Sur	La Paz.

Dependen también de la Federación, las islas de ambos mares, que pertenecen al Territorio Nacional.

Los Estados y Territorio se subdividen en

Municipios Libres y el Distrito Federal en Delegaciones.

II

SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO EN QUE SE DIVIDE EL PODER EJECUTIVO Y EXPLICACION GENERAL DE LOS ASUNTOS QUE COMPETEN A CADA UNO

Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, existen actualmente ocho Secretarías y cuatro Departamentos, con las facultades señaladas en la Ley Orgánica de 25 de diciembre de 1917, y sus reformas, como sigue:

SECRETARIAS:

- Gobernación.
- Relaciones Exteriores.
- Hacienda y Crédito Público.
- Guerra y Marina.
- Agricultura y Fomento.
- Comunicaciones y Obras Públicas.
- Economía.
- Educación Pública.

DEPARTAMENTOS:

- Del Trabajo.
- Salubridad Pública.
- Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares.

La misma Ley distribuye el despacho de los asuntos entre cada una de las citadas dependencias, del modo siguiente:

Secretaría de Gobernación

Nombramientos y renuncias de los Secretarios del Despacho, de los Jefes de Departamentos de Estado, del Jefe del Departamento Central y Gobernadores del Distrito Norte y Sur del Territorio de la Baja California; relaciones con el Congreso de la Unión, con la Suprema Corte de Justicia y con los Estados que forman la Federación; legalización de firmas de funcionarios federales y Gobernadores; elecciones generales; medidas administrativas para el cumplimiento de la Constitución, reformas constitucionales; garantías individuales; derechos de ciudadano; decretos, leyes orgánicas y códigos federales y su publicación; Códigos para el Distrito Federal y Territorio; expropiación por causas de utilidad pública, reos federales, amnistías, indultos, conmutación y reducción de penas por delitos del orden federal; Colonias Penales para reos federales; Beneficencia privada; relaciones con los Montes de Piedad; Migración; Archivo General; Diario Oficial de la Federación e Imprenta del Gobierno y Boletín Judicial.

Secretaría de Relaciones Exteriores

Relaciones con las naciones extranjeras; tratados internacionales y su publicación; conservación de dichos tratados; autógrafos de todos los documentos diplomáticos y de las cartas geográficas en donde estén fijados los límites de la República; Legaciones y Consulados; naturalización, estadística de extranjeros y derechos de extranjería; aplicación del artículo 33 constitucional; extradiciones; legalización de firmas en documentos que han de producir

sus efectos en el exterior y Gran Sello de la Nación.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Asuntos fiscales y presupuestales; formulación de proyectos e iniciativas de ley, sobre ingresos y egresos federales, tarifas arancelarias de importación y exportación, y bienes nacionales; administración de impuestos, rentas y bienes nacionales o nacionalizados; fiscalización preventiva en actos y contratos de los que resulte obligación a cargo del erario, y policía fiscal. Asuntos de tesorería; recaudación de ingresos federales; pagos y erogaciones presupuestales; contabilidad general de la Federación; glosa de ingresos y egresos federales; responsabilidades en favor y en contra de la Federación, y relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda. Asuntos de crédito, seguros, finanzas y moneda; formulación de proyectos e iniciativas de ley sobre crédito, bancos, deuda pública, seguros, fianzas, moneda y pensiones civiles; inspección y vigilancia de instituciones de crédito, seguros y fianzas; relaciones con el Banco de México, S. A., y administración de casas de moneda y ensaye.

Secretaría de Guerra y Marina

Ejército activo, marina de guerra, patentes de corso, guardia nacional; servicio médico militar, administración de justicia militar; indultos por delitos militares; escuelas náuticas; fortalezas, fortificaciones, prisiones militares, cuarteles, arsenales y diques; y colonias militares.

Secretaría de Agricultura y Fomento

Colonización, materia agraria, tierras de pueblos, dotación y restitución de tierras a los pueblos y fraccionamiento de latifundios; terrenos baldíos; terrenos nacionales; gran registro de la propiedad; bosques y productos vegetales de los terrenos de la Nación; fomento, conservación y explotación de la riqueza forestal en el Territorio Nacional; aguas de propiedad federal; concesiones para su aprovechamiento y policía y vigilancia de las mismas; obras de irrigación, desecación y mejoramiento de terrenos; inspección de las obras para fuerza motriz, durante su construcción; agricultura, ganadería, avicultura, sericicultura, piscicultura y apicultura; escuelas de agricultura y veterinaria; establecimientos para propaganda y mejoramiento de los cultivos agrícolas; árboles frutales y forestales, plantas forrajeras, industriales y medicinales; estaciones experimentales; propaganda y exposiciones agrícolas, ganaderas, florestales y forestales; cámaras y asociaciones agrícolas, ganaderas, u otras similares; estudios y exploraciones geográficas; trabajos geodésicos y formación de la carta de la República; viajes y exploraciones científicas; dirección etnográfica; estudio de las razas aborígenes; límites de la República y de los Estados; crédito rural; plagas de los campos y policía sanitaria rural; congresos agrícolas; exposiciones agrícolas permanentes; caza y pesca.

Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas

Costas, puertos, faros, marina mercante, vías

navegables; obras que se ejecuten en terrenos nacionales, bien sean costeadas por la Federación o por concesión otorgada a particulares; ferrocarriles; caminos carreteros nacionales e inspección de los privados; construcción y reconstrucción de edificios públicos; monumentos y todas las obras de utilidad y ornato costeadas por la Federación, excepto las del ramo de Guerra de carácter estratégico; jurisdicción sobre el sistema hidrográfico del Valle de México; intendencia y obras de conservación de los Palacios Nacional y de Chapultepec; Correos interiores; Unión Postal Universal; Subvención a vapores, ferrocarriles y aeroplanos, para verificar transportes de correspondencia; giros postales en el interior de la República; giros postales internacionales; telégrafos y teléfonos federales; concesión para establecer líneas telegráficas y telefónicas particulares y vigilancia sobre ellas; vigilancia de las líneas telegráficas y telefónicas de los ferrocarriles; radio-telegrafía y radio-telefónica; concesión para establecer estaciones inalámbricas y vigilancia sobre ellas; correspondencia con naciones extranjeras, para intercambio de mensajes y señales de las estaciones inalámbricas; contratos con compañías telegráficas y telefónicas y cablegráficas internacionales, y giros telegráficos.

Secretaría de la Economía Nacional

La Estadística nacional; el estudio, organización y defensa de la economía general del país, dentro de la esfera de sus atribuciones; la organización, normalización, fomento y vigilancia de las industrias en general, con excepción de las de carácter agrícola; minería, concesiones, exploraciones, explotaciones e inspección;

petróleo y demás combustibles minerales; concesiones, exploraciones, explotaciones e inspección oficial; control del petróleo nacional; reservas nacionales, su administración, contratación y explotación, catastro petrolero; estudios geofísicos y exploraciones especiales; control de la industria eléctrica, excepto las concesiones para aprovechamiento de aguas; cámaras y asociaciones industriales; comercio interior y exterior; ley orgánica del artículo 28 constitucional y sus reglamentos; sociedades mercantiles; sociedades cooperativas, con excepción de las cooperativas agrícolas de producción; cámaras y asociaciones comerciales; lonjas y corredores; pesas y medidas; propiedad industrial y mercantil; exposiciones nacionales e internacionales, y turismo.

Secretaría de Educación Pública

Dirección de Educación Primaria y Normal; todas las escuelas oficiales, primarias, secundarias y jardines de niños del Distrito Federal y Territorio, sostenidas por la Federación; Departamentos de Biblioteca y Archivos; Departamento escolar; Departamento de Educación y Cultura de la raza indígena; Departamento de Bellas Artes; Escuelas e Instituciones docentes que en lo sucesivo se formen con recursos federales; Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnología; Conservatorio Nacional de Música (Escuela de Música, Teatro y Danza); Academias e Institutos de Bellas Artes que, con recursos de la Federación, se organicen en los Estados; Conservatorios de Música, que se creen en los Estados con fondos federales; inspección general de monumentos artísticos e históricos; el fomento del teatro nacional; en general, el fomento de la educa-

ción artística del pueblo, por medio de conferencias, conciertos, representaciones teatrales, musicales o de cualquier otro género; la propiedad literaria, dramática y artística; la exposición de obras de arte y la propaganda cultural por medio del cinematógrafo, y todos los demás medios similares y las representaciones y concursos teatrales, artísticos y culturales en cualquier parte del país y pensionados en el extranjero.

Departamento de Salubridad Pública

Legislación sanitaria de la República; policía sanitaria de los puertos, costas y fronteras; inspección sobre sustancias alimenticias; preparación y aplicación de vacunas y sueros preventivos y curativos; vigilancia sobre ventas y uso de substancias venenosas; drogas y demás artículos similares puestos en circulación, medidas contra enfermedades contagiosas; medidas contra el alcoholismo y Congreso Sanitario.

Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares

Fábrica Nacional de cartuchos; fundición nacional de artillería; laboratorio de municiones y artificios; fábricas nacionales de pólvora; Maestranza Nacional; almacenes generales de armas, municiones y equipo del Ejército; fábrica nacional de armas; almacén y fábricas de medicinas, ropa, útiles, enseres e instrumentos, etc., de la Proveeduría General de Hospitales Militares, de puestos de socorros y de servicios sanitarios militares en campaña; talleres

de aviación; fábrica de calzado, uniformes, curtiduría y demás que se establezcan.

Departamento del Trabajo

Estudio, iniciativa y aplicación de las leyes federales del trabajo y sus reglamentos; asociaciones obreras y patronales de resistencia; contratos de trabajo; inspección del mismo; seguros sociales; congresos y reuniones nacionales e internacionales del trabajo; conciliación y prevención de los conflictos; conflictos entre el capital y el trabajo, e intergremiales; comisiones mixtas de empresas y otros organismos preventivos y conciliatorios de conflictos; juntas y tribunales de conciliación y arbitraje de jurisdicción federal; procuraduría del trabajo; investigaciones e informaciones sociales, oficina de prevención social e higiene industrial, incluyendo bolsas del trabajo y medidas tendientes a resolver el problema de los desocupados.

Otras Dependencias del Poder Ejecutivo

Además de las anteriores, existe el Departamento del Distrito Federal, que también depende del Presidente de la República. Está a cargo de un Jefe, que es auxiliado en la administración por el Consejo Consultivo del Departamento Central y por los Consejos de cada una de las Delegaciones del Distrito Federal. Sus facultades y atribuciones en materia política y administrativa se refieren exclusivamente al Distrito Federal.

La Procuraduría General de la República, a

cargo de un Procurador General como Jefe del Ministerio Público Federal, depende también directamente del Presidente de la República, y tiene la misión de perseguir todos los delitos del orden federal, para lo cual debe solicitar directamente o por conducto de sus Agentes, la aprehensión de los delincuentes, buscando y presentando las pruebas que acrediten la responsabilidad de los reos.

Dicha Procuraduría tiene la obligación de procurar que los juicios se sigan con la regularidad debida, para que la administración de la justicia sea pronta y expedita, y finalmente debe pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios federales que se vengan en los tribunales.

Para desempeñar estas funciones, el Procurador cuenta con varios Agentes en la capital y uno en cada uno de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito radicados en los Estados y Territorio.

III

FACULTADES QUE EJERCE EL PODER EJECUTIVO EN LA ADMINISTRACION FISCAL. FUNCIONES DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y ORGANIZACION INTERIOR DE LA MISMA

El Poder Ejecutivo desarrolla sus funciones fiscales de acuerdo con las facultades que tiene concedidas por la Constitución general del país, y ejerce los siguientes actos encaminados al buen manejo de los fondos públicos:

1o. De *representación*, que ejecuta celebran-

do contratos y administrando los bienes de la Hacienda Pública.

2o. De *investigación*, que verifica, ya sea recopilando los datos necesarios que le puedan servir de base para la expedición de las leyes fiscales, bien siguiendo la tramitación económica de un asunto hasta establecer un derecho o una obligación, que sirva de base en cada caso para dictar resolución administrativa.

3o. De *vigilancia*, encaminada a hacer cumplir las leyes y a procurar el orden y exactitud en el manejo de los fondos públicos. Dichos actos de vigilancia se extienden no solamente a las oficinas públicas, sino también a las particulares, y se verifican por los Inspectores o Visitadores del ramo.

4o. De *compensación*, que tienen por objeto verificar la exactitud de la recaudación y la legalidad de los gastos comprendidos en las cuentas rendidas por los funcionarios y agentes autorizados para manejar fondos.

5o. De *fuerza*, que constituyen la acción coactiva de los agentes fiscales para hacer efectivo el pago de los impuestos y derechos, aun en contra de la resistencia de los causantes, asegurando así los intereses públicos.

6o. *Técnicos*, que ejercita el Ejecutivo, en su esfera de acción, para resolver los problemas científicos que surjan de la ejecución de las leyes, y

7o. De *gracia*, consistentes en disminuir o cambiar las penas de carácter administrativo, de acuerdo con las leyes especiales que rigen en cada caso.

Funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Las principales funciones y obligaciones que corresponden a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quedaron expuestas al tratar lo concerniente a las Secretarías y Departamentos de Estado; sin embargo, pueden condensarse en los siguientes puntos:

- I. Dirigir la administración de la Hacienda Pública Federal, conforme a las leyes respectivas y los acuerdos que recibe o dicte el C. Presidente de la República.
- II. Refrendar los decretos, reglamentos, circulares y acuerdos del Ejecutivo, en los términos del artículo 92 de la Constitución General de la República.
- III. Someter a la consideración del Presidente de la República los proyectos de ley, decretos, reglamentos, circulares y demás medidas que conforme a las leyes deban usarse para realizar, facilitar o mejorar la gestión de la Secretaría.
- IV. Dar cuenta al Congreso Federal, en los términos del artículo 93 de la Constitución Política del país, del estado que guarda la administración de la Hacienda Pública Federal.
- V. Fijar la interpretación oficial de las leyes, decretos, reglamentos y circulares de Hacienda.
- VI. Las demás funciones y obligaciones que establezcan o que puedan establecer las leyes respectivas.

Organización Interior de la Misma

Para la organización interior se han distribuido las funciones inherentes de la Secretaría,

en cinco grandes grupos, cuyas labores están supeditadas a la dirección y mando directo de los ciudadanos Secretario, Subsecretario y dos Oficiales Mayores: uno de carácter técnico y otro administrativo.

La clasificación de Oficinas en sus respectivos grupos y según la índole de los asuntos que despachan, es como sigue:

PRIMER GRUPO: DE CARACTER TECNICO

Departamento Técnico Fiscal

Iniciativa de la Ley de Ingresos; preparación y redacción de iniciativas y proyectos de leyes referentes al Ramo de Hacienda, con excepción de los del Presupuesto de Egresos; revisión de circulares y disposiciones que formulen las dependencias de la Secretaría, siempre que no tengan carácter administrativo; bases de la política fiscal de la Secretaría; Convenciones Fiscales; memoria anual de Hacienda; registro de leyes, decretos, circulares y reglamentos relativos al Ramo de Hacienda; dictámenes en asuntos relacionados con la política fiscal de la Secretaría, sobre constitucionalidad de leyes hacendarias federales y de los Estados, y sobre la interpretación de leyes fiscales, excepto lo que corresponde al Departamento Consultivo.

Departamento Consultivo

Revisión jurídica de minutas de contratos que otorgue la Secretaría de Hacienda, aunque el otorgamiento se haga por conducto de la Dirección o Departamento que corresponda;

estudio de casos jurídicos que sometan a su dictamen las distintas dependencias de la Secretaría; consultas de los particulares sobre aplicación concreta de leyes y disposiciones hacendarias; controversias que surjan entre particulares con motivo de la aplicación de las leyes de pagos; tramitación de consignaciones que deban hacerse al Procurador General de la República, en asuntos que remitan las dependencias de la Secretaría; atención de los juicios de amparo promovidos contra actos y resoluciones de la Secretaría, o contra leyes, reglamentos y disposiciones del Ramo; estudio de las medidas que convengan en asuntos judiciales en que esté interesada la Hacienda Pública.

Departamento de Crédito

Empréstitos y Deuda Pública Federal, de los Estados, del Territorio y de los Municipios, Instituciones de Crédito; política bancaria; constitución de nuevos Bancos y Comisión Nacional Bancaria; ferrocarriles; garantía de la deuda de éstos; moneda; circulación monetaria; cambios y situación financiera exterior; fondo regulador de la moneda; pensiones; revisión y resolución definitiva de pensiones civiles; órdenes de pago de pensiones militares; sobre terrenos petrolíferos de que el Gobierno sea dueño, socio, accionista o que tenga parte de interés en ellas.

Departamento del Presupuesto

Recopilación de datos para la formación de la iniciativa del Presupuesto General de Egresos; resolución de consultas relativas a la interpretación y aplicación del mismo.

Comisión de Aranceles

Estudio de las Tarifas de importación y exportación, para proponer las modificaciones que se juzguen convenientes.

Alta Comisión Interamericana

Tiene a su cargo las reclamaciones recíprocas entre los Gobiernos de México y Estados Unidos, siendo su funcionamiento de carácter permanente.

SEGUNDO GRUPO: DE IMPUESTOS**Departamento del Impuesto Sobre la Renta**

Este Departamento tiene a su cargo la organización, vigilancia, sanción y control del Impuesto sobre la Renta, recopilación de datos que tengan por fin el conocimiento de la potencialidad contributiva de las actividades gravadas por dicho impuesto, resolución de consultas sobre el texto expreso de la Ley y Reglamento respectivo, excepto lo que corresponde a los Departamentos Técnico Fiscal y Consultivo; iniciativa de modificación de los preceptos legales vigentes, en todo cuanto sea necesario y conveniente para la simplificación de los procedimientos, con ventaja para el Fisco y los causantes.

Departamento del Impuesto Sobre Bebidas Alcohólicas

Este Departamento tiene exactamente las mis-

mas funciones que corresponden al de Impuestos especiales, en lo que concierne a los impuestos sobre alcoholos, tequilas, mezcales, sotoles, licores, vinos y demás bebidas alcohólicas de producción nacional; impuestos sobre aguamiel y productos de su fermentación impuestos sobre cervezas.

Departamento de Impuestos Especiales

Organización, vigilancia, sanción y control sobre los impuestos que en seguida se detallan, así como sobre las Oficinas y dependencias relacionadas y con los interesados; sobre terrenos petrolíferos y concesiones para exploración y explotación petrolera; sobre concesiones y pertenencias mineras; sobre uso y aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal; sobre concesiones para la explotación de salinas, guano, nitratos y otros recursos similares; sobre concesiones para pesca, buceo, caza y otros similares; para la explotación de bosques nacionales; impuestos sobre producción de oro, plata, metales, y metaloides industriales; sobre producción de petróleo; sobre hilados y tejidos de algodón mezclado con cualquier filamento; sobre gasolina, sobre ferrocarriles; sobre tabacos, etc. Además, todo lo relativo a la recaudación de los impuestos antes indicados; resolución de consultas sobre el texto expreso de leyes y reglamentos respectivos, con excepción de lo que corresponde a los Departamentos Técnico Fiscal y Consultivo.

Dirección General de Aduanas

Tiene a su cargo las mismas funciones que el

Departamento de Impuestos Especiales, en lo concerniente a los derechos de importación y exportación; impuestos, derechos y tasas por servicios públicos desempeñados por Oficinas mexicanas en el exterior o en los Puertos Marítimos y Fronterizos; remates de mercancías aprehendidas y distribución de confiscaciones, multas, gastos y gratificaciones; devolución de derechos sobre mercancías procedentes del extranjero que se introduzcan por la vía postal, consignadas a la capital de la República; Policía Fiscal; todos los asuntos concernientes al Ramo, incluyendo las propuestas para todo lo relacionado con el personal del mismo.

Departamento de Impuestos del Timbre y Sobre Capitales

Tiene a su cargo las mismas funciones que el Departamento de Impuestos Especiales, en lo concerniente a los impuestos sobre actos, contratos y documentos; contribución federal; herencias y legados; donaciones; certificación de medicinas de patente, especialidades y productos de tocador y de belleza.

TERCER GRUPO: ADMINISTRATIVOS

Tesorería de la Federación

Sus facultades y obligaciones en forma condensada, de acuerdo con la Ley Orgánica de 10 de febrero de 1926 y su Reglamento, son las siguientes: movimiento de fondos; recaudación de impuestos no encomendados a otras Oficinas; recepción, guarda y devolución de depósitos; pagos en general, aplicación de

la facultad económico-coactiva; vigilancia general en lo relativo al manejo de fondos, sin perjuicio de lo encomendado al Departamento de Contraloría; emisión, sorteo, pago y amortización de bonos de la deuda pública y proposiciones a la Secretaría para el nombramiento y movimiento general del personal dependiente de la propia Tesorería.

Oficina de Personal

Trámite de todos los asuntos relacionados con el movimiento de personal de la Secretaría, tales como nombramientos, licencias, promociones, destituciones, ceses, tomas de posesión, renuncias y en general, todo lo que se refiere a la hoja de servicios del empleado; conoce de los gastos que origina el movimiento de dicho personal y de la organización y circunscripción de las Oficinas Federales de Hacienda.

Oficina de Contabilidad

Expedir las órdenes de pago que afectan el Presupuesto del ramo de Hacienda, las relativas a pagas de marcha del personal de la administración pública y aquéllas que sean necesarias para afectar alguna cuenta por operaciones ajenas al Presupuesto; Contabilidad; control y vigilancia del Fondo de Garantía de los empleados con manejo de fondos.

Oficina de Aprovisionamiento

Tramitación de los pedidos de muebles y útiles

para las Oficinas y el control de los inventarios de las mismas dependencias del ramo.

Oficina de Correspondencia

Recepción, despacho y salida de la correspondencia de las oficinas centrales del ramo; despacho de los trabajos de impresión en multígrafos, mimeógrafo y demás aparatos similares; control del personal dedicado a las labores de correspondencia.

Departamento de Bienes Nacionales

Inventarios y titulación de bienes inmuebles de propiedad nacional; adquisición, enajenación y gravamen de los mismos; capitales impuestos a favor de la Hacienda Pública; contratos de arrendamientos, usos, servidumbre y permisos que el Gobierno Federal pacte respecto a sus propiedades; reivindicaciones y defensas de los bienes nacionales; conservación, reparación y mejoramiento de los mismos bienes; administración y vigilancia de los inmuebles, capitales y derechos que por ley no estén encomendados a otras dependencias del Ejecutivo; formación de planos, avalúos y noticias de bienes inmuebles de propiedad federal, aun cuando estén destinados a servicios de otras Secretarías de Estado; expedientes de denuncias de los bienes en poder de Instituciones Religiosas y administración y vigilancia de dichos bienes; adquisición, registro, clasificación, enajenación y baja de las embarcaciones destinadas al servicio fiscal; administración y vigilancia de los bienes inmuebles intervenidos por el Gobierno Federal; nacionalización y devolución de dichos bienes.

Departamento de Biblioteca y Archivos Económicos

Administración de la Biblioteca Central de la Secretaría; control de las bibliotecas parciales de la misma; organización, conservación y desarrollo de los archivos económicos. A este Departamento fué incorporada la Oficina de Prensa y Publicaciones, que tenía a su cargo la redacción, revisión y control de todas las informaciones y publicaciones que se refieran al ramo de Hacienda y Crédito Público.

Inspección de Oficinas Federales de Hacienda

Control de visitas que periódica o extraordinariamente deban practicarse a las Oficinas Federales de Hacienda, sometiendo a la consideración de la superioridad los asuntos que, por su naturaleza o por disposición legal, ameriten su intervención para el mejor servicio. Tiene también a su cargo las visitas a las Aduanas Marítimas y Fronterizas y a las Pagadurías Civiles y Militares, cuando así lo determine la superioridad.

Oficina Central de Archivo

Guarda y conservación de expedientes y documentos que entreguen las dependencias de la Secretaría; formación del inventario general de sus existencias y de catálogos correspondientes; encuadernación; expedición de copias de documentos que existen en el archivo; tra-

mitación de correspondencia de la Oficina, y dirección técnico-administrativa de los archivos parciales de las diversas dependencias de la Secretaría.

Comisión Nacional Bancaria

Vigilar por el exacto cumplimiento de las disposiciones bancarias vigentes; proponer a la Secretaría de Hacienda lo necesario para el mayor desarrollo de las operaciones bancarias; inspección de bancos; comisiones liquidadoras de los bancos que se hayan presentado en estado de suspensión de pago o de quiebra; vigilancia de las remesas de los Bancos al exterior del país; depósitos y sus inversiones en el extranjero; publicaciones anuales de la estadística bancaria y todos los datos que puedan ser de utilidad para el conocimiento de la situación bancaria general de la República.

CUARTO GRUPO: DE ELABORACION

Dirección de la Casa de Moneda e Impresora de Estampillas

Recibo de metales destinados a la acuñación y reacuñación; ensaye de metales de acuñación; ensaye de minerales, productos metalúrgicos y metales de exportación; fundición de metales de acuñación; amonedación; entrega del dinero acuñado al Banco de México; impresión de estampillas fiscales y de correos; impresión de bonos, títulos y demás valores del Gobierno Federal; fabricación de cartón; trabajos de artes gráficas que se le encomiendan por necesidades de la Secretaría de Hacienda o de otras dependencias del Ejecutivo.

QUINTO GRUPO: OFICINAS ESPECIALES

Jurado de Infracciones Fiscales

Revisión de expedientes de multas, derechos adicionales y demás sanciones establecidas por las leyes fiscales. Condonación, reducción o confirmación de las multas y sanciones indicadas, siempre que exista acuerdo expreso del Secretario de Hacienda y Crédito Público.

Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta

Revisión y resolución de calificaciones que sean objetadas por los causantes, por inconformidad con las resoluciones de las Juntas Calificadoras, con sujeción a las prevenciones de las leyes fiscales.

Junta Consultiva Técnica del Impuesto Sobre Bebidas Alcohólicas

Estudio y resolución de todos los asuntos técnicos, con sujeción de las prevenciones de la Ley del impuesto sobre bebidas alcohólicas.

Comisión Ajustadora de la Deuda Pública Interior

Creada por acuerdo presidencial número 359 de 13 de febrero de 1929, en substitución de la Comisión Nacional de Reclamaciones. Tiene a su cargo conocer todas las reclamaciones inherentes a la Deuda Pública Interior.

Departamento de Pago de Sueldos

Tiene a su cargo el pago de sueldos por medio de cheques a los empleados y funcionarios radicados en el Distrito Federal.

Caja de Amortización de la Deuda Pública Interior

Tiene a su cargo el retiro de los "Bonos de la Deuda Interior Redimibles con Bienes de Propiedad Federal," en los términos de la Ley respectiva. Cuenta con personalidad jurídica para ejecutar todos los actos que exija el desempeño de sus funciones y está dirigida por una comisión que integran cuatro personas, una de las cuales es el Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien tiene el carácter de Presidente y voto de calidad. En la actualidad se halla suspendido el pago de la Deuda Interior, por el término de dos años, según decreto expedido por el Congreso de la Unión.

Además de las dependencias superiores de carácter central que se han enumerado, la Secretaría cuenta, para la recaudación de los impuestos al comercio exterior, con:

Aduanas Marítimas y Fronterizas.

Aduana de Importación en la Ciudad de México.

Oficina Aduanal en el Correo.

Secciones Aduanales.

Para la recaudación de los impuestos al comercio interior, de las rentas y otros ingresos y para la distribución de los egresos, cuenta con:

Oficinas Federales de Hacienda.

Subalternas de Oficinas Federales de Hacienda.

Expendios Anexos y Locales de Oficinas Federales de Hacienda.

Agencias de Subalternas de las mismas.

Y para la atención de otros servicios, cuenta con:

Administraciones locales de Bienes Nacionales.

Agencias Financieras.

Pagadurías.

Oficinas Federales de Ensaye.

Agencias Fiscales de Petróleo.

Depende directamente del Secretario, la Alta Comisión Interamericana de Finanzas, en su carácter de Presidente de la Sección Mexicana.

Dependen directamente del Tesorero de la Federación las Pagadurías y el Almacén de Estampillas.

Las Agencias Financieras de México en el extranjero dependen directamente del Secretario, por lo que se refiere a la parte directiva de las mismas; de la Tesorería de la Federación, en cuanto al movimiento de fondos, y de las demás dependencias del Ramo, por lo que se refiere a los servicios que dentro de sus atribuciones les encomendaren éstas.

Las Juntas de Mejoras Materiales, sin perder el carácter de autónomas que la ley les concede, dependerán del funcionario que designe el Secretario, por lo que toca a sus relaciones con la Secretaría de Hacienda.

Las Oficinas Federales de Hacienda son delegaciones regionales de la Secretaría del Ramo en sus respectivas jurisdicciones; por lo tanto, depende del Subsecretario y de los Oficiales Mayores en los asuntos que respectivamente les competen, y de la Tesorería de la Federación por lo que toca al manejo y distribución de fondos.

El Jefe del Departamento Consultivo es el Consejero de los otros funcionarios y dependencias de la Secretaría, en los asuntos que les competan. En condiciones similares está el Jefe del Departamento Técnico Fiscal.

Dependen directamente de la Dirección de Aduanas las Aduanas Marítimas y Fronterizas, la Aduana de Importación de la ciudad de México, la Oficina Aduanal en el Correo, las Secciones Aduanales y las Oficinas Fiscales de Pesca establecidas en San Diego y San Pedro, Cal., E. U. A.

Dependen directamente del Departamento de Impuestos Especiales, las Inspecciones Fiscales del Petróleo y las Oficinas Foráneas de Metales.

Dependen directamente del Departamento de Bienes Nacionales e Intervenidos las Administraciones Locales de los mismos.

Aduanas

Las Aduanas Marítimas y Fronterizas que actualmente existen, son las siguientes:

EN EL GOLFO: Tampico, Tuxpan, Veracruz, Puerto México, Frontera, Isla del Car-

men, Campeche, Progreso, Cozumel y Chetumal.

EN EL PACIFICO: Bahía Magdalena, Ensenada, La Paz, San José del Cabo, Santa Rosalía, Sásabe, Yávaros, Guaymas, Topolobampo, Mazatlán, Puerto Vallarta, Manzanillo, Acapulco, Puerto Angel y Salina Cruz.

FRONTERA NORTE: Tecate, Tijuana. Los Algodones, Mexicali, San Luis, Naco, Nogales, Agua Prieta, Ciudad Juárez, Ojinaga, Villa Acuña, Piedras Negras, Laredo, Ciudad Camargo, Ciudad Guerrero, Ciudad Mier, Reynosa y Matamoros.

FRONTERA SUR: Comitán y Mariscal.

Oficinas Federales de Hacienda

Las Oficinas Federales de Hacienda que existen en la actualidad, son las siguientes:

Acapulco, Agua Prieta, Aguascalientes, Campeche, Celaya, Ciudad Guzmán, Ciudad Juárez, Colima, Cuautitlán, Cuernavaca, Culiacán, Chihuahua, Durango, Guadalajara, Hermosillo, Hidalgo del Parral, Iguala, Lagos, La Paz, Mazatlán, Mérida, Mexicali, Monterrey, Morelia, Nogales, Nuevo Laredo, Oaxaca, Orizaba, Pachuca, Piedras Negras, Puebla, Puerto México, Querétaro, Salina Cruz, Saltillo, San Cristóbal las Casas, San Luis Potosí, Tampico, Tapachula, Tehuacán, Tepic, Texcoco, Teziutlán, Tlaxcala, Toluca, Torreón, Tuxpan, Tuxtla Gutiérrez, Uruapan, Veracruz, Villahermosa, Zacatecas, Zamora y Oficinas número 1 al 4 del Distrito Federal.

IV

**LEYES QUE RIGEN LA
ADMINISTRACION FISCAL DE LA
REPUBLICA. ¿QUE SE ENTIENDE POR
LEY DE INGRESOS Y COMO SE EXPIDE?
EXPLICACION DE LOS CONCEPTOS
COMPRENDIDOS EN LA LEY
DE INGRESOS**

Las leyes que rigen la Administración Fiscal de la República, son: la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, cuya expedición compete al H. Congreso de la Unión y Cámara de Diputados, respectivamente, o al Poder Ejecutivo, cuando por circunstancias anormales disfruta de facultades extraordinarias.

Se entiende por Ley de Ingresos, el conjunto de disposiciones que determinan las diversas fuentes de recaudación de los impuestos, derechos productos y aprovechamientos federales y la forma en que deben hacerse dichas recaudaciones.

La preparación de la Ley de Ingresos se encuentra a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto del Departamento Técnico Fiscal, quien lleva el registro financiero de los ingresos y formula el estudio de las leyes y disposiciones relacionadas con los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales. El registro financiero acusa, en columnas especiales, los datos de las recaudaciones obtenidas por las Oficinas manejadoras de fondos (Aduanas, Oficinas Federales de Hacienda, Tesorería de la Federación, etc.), y sirve de base para formular los estados comparativos de ingresos del mismo mes en el año anterior, la estimación calculada para

el mes corriente y la recaudación efectiva del mismo; todos estos datos corresponden a cada inciso, subinciso y fracción de la Ley de Ingresos y permiten conocer el desarrollo de la situación económica fiscal.

En el mes de agosto de cada año, el Departamento Técnico Fiscal formula estimación de ingresos por el resto del año, que servirá para establecer la comparación entre recaudaciones habidas en cinco años anteriores y estimación del año corriente y cálculo sobre estimaciones del año próximo venidero.

Discutidas y aprobadas las estimaciones que presente el Departamento Técnico Fiscal, por la Secretaría de Hacienda, se someten a la consideración del C. Presidente de la República, y, con la resolución del Primer Magistrado, se traman por conducto de la Secretaría de Gobernación, para que sean elevadas al H. Congreso de la Unión.

La Ley de Ingresos se envía a la Cámara de Diputados para su estudio, discusión y aprobación, y de allí pasa a la Cámara de Senadores para su sanción. Una vez aprobada se devuelve al Ejecutivo para su publicación, teniendo éste un plazo de diez días para hacer las observaciones que juzgue pertinentes.

Si el proyecto de la Ley aprobado por la Cámara de Diputados fuese desecharido por la de Senadores, en todo, o en parte, vuelve a la Cámara de Diputados con las observaciones que se hubieren hecho, para que se examine de nuevo, ratifique o rectifique. En caso de que fuere desecharido nuevamente, no volverá a presentarse en el mismo periodo de sesiones, y mientras tanto, quedará en vigor la ley anterior.

Conceptos Comprendidos en la Ley de Ingresos

Los principales conceptos de la Ley de Ingresos en vigor, son los siguientes:

- I. Impuestos a la Importación.
- II. Impuestos a la Exportación.
- III. Impuestos a la Industria.
- IV. Impuesto sobre la Renta.
- V. Impuesto sobre Capitales.
- VI. Impuestos de la Renta Federal del Timbre.
- VII. Impuestos sobre Migración.
- VIII. Impuestos sobre la explotación de recursos naturales.
- IX. Diez por ciento adicional.
- X. Derechos por la prestación de servicios públicos.
- XI. Productos y aprovechamientos.

Los IMPUESTOS, por su forma, se dividen en: directos o indirectos, llamados también periódicos y eventuales.

Impuesto directo o periódico es aquel que establece de antemano la persona que ha de satisfacer, la base a que se ajusta, la época del pago, el tipo de la imposición y la cantidad total del gravamen para cada contribuyente. Se fijan las cuotas de acuerdo con las manifestaciones de los causantes o conforme a la apreciación que se haga de la importancia de la propiedad, de la renta, de la profesión, etc. Este impuesto se alimenta del capital fijo, de la persona, de la propiedad o de la producción.

Los impuestos directos se recaudan por medio de padrones en que constan las circunstancias personales de los obligados.

Impuesto indirecto o eventual, es aquel que desconoce al contribuyente, no fija el plazo ni el total de la cuota y se reduce a adoptar una base eventual y tipo de exacción que no se sabe a punto fijo cuándo, ni a quién, ni en qué medida llegará a ser aplicado. En otras palabras: es el que grava determinados actos de la vida social, independientemente de las personas que los ejecutan, y no se perciben de manera regular y periódica, sino cuando dichos actos se verifican; grava el capital en movimiento, o sea su circulación y consumo.

Los impuestos indirectos se recaudan por medio de tarifas aplicadas a las cosas y actos en que no se tiene para nada en cuenta la personalidad de aquel que ha de pagarlos.

Se subclasifican los impuestos en: fijos, proporcionales y progresivos. El impuesto fijo exige un tanto siempre igual de las personas y de las cosas; el proporcional señala un tanto por ciento sobre las operaciones, sin atender a la posición económica de las personas que las efectúan, y el progresivo modifica el tipo de imposición en relación con la base y se eleva según son mayores los valores que afecta.

Se consideran como DERECHOS las cantidades que pagan los habitantes del país por uso y aprovechamiento de algunos servicios que, por considerarse de interés general, se hallan desempeñados por dependencias del Gobierno, como son los servicios de guarda y almacenaje; de carga y descargados por el tráfico de mercancías a través de los litorales y fronteras del país, etc.

Por PRODUCTOS se entienden las cantidades que cobra el Gobierno Federal por arren-

damiento, explotación o uso de las propiedades de la Nación, como son el arrendamiento de los inmuebles de propiedad nacional, los productos que procedan de los establecimientos industriales sostenidos por el Gobierno, etc.

Los APROVECHAMIENTOS son las multas, recargos, rezagos, indemnizaciones, reintegros por responsabilidades y otros.

Los impuestos y derechos federales se recaudan, tomando por base la Ley de Ingresos, de acuerdo con las leyes, reglamentos, tarifas, concesiones, contratos y demás disposiciones en vigor. Las recaudaciones se hacen en efectivo, en estampillas, o como lo prevenga el Ejecutivo mediante decreto.

Recaudaciones por Medio de Estampillas

Actualmente existen tres clases de estampillas:

- I. Talonarias comunes.
- II. De Contribución Federal.
- III. Especiales.

Se utilizan las primeras para el pago de los impuestos establecidos en la Tarifa de la Ley del Timbre y, con resello que designe su objeto, para el pago de otros impuestos o derechos; las segundas se usan en la recaudación de la Contribución Federal, que tienen encomendada los Gobiernos del Distrito y Territorio Federal y los Estados y Municipios, y las terceras, para el pago de los impuestos de tabacos, del Impuesto sobre la Renta y los derechos de Salubridad, por certificación de medicinas de patente, especialidades y productos de tocador y de belleza.

La facultad de emitir estampillas es exclusiva de la Federación. Los Estados, los Municipios y los particulares no pueden emitirlas, ni cobrar por medio de ellas o de fajillas, impuestos u otras prestaciones, ni expedir justificantes de pago que tengan esa forma.

El curso legal de las estampillas, es el año fiscal para el que se autorice su emisión; pero pueden usarse por tiempo indeterminado las de la clase de tabacos y las de Salubridad. Las comunes, de Contribución Federal y Especiales del Impuesto sobre la Renta, se usarán por mayor tiempo de un año, y hasta por dos años fiscales, cuando las habilite el Ejecutivo mediante decreto, en vista de circunstancias especiales.

La emisión anual de estampillas es autorizada por la Secretaría de Hacienda; quien fija su valor y forma. La misma Secretaría puede autorizar a la Oficina Impresora para que timbre directamente acciones, envolturas de cigarrillos y otros documentos o envases, mediante el pago del valor de los timbres con que deben legalizarse y de los gastos de impresión.

Para el pago del impuesto o derecho, se usarán una o varias estampillas que representen el valor de la cuota que tenga que pagarse; pero en todo caso han de ser de la clase o del resello correspondiente. Dichas estampillas se adherirán y cancelarán en el escrito que están obligados a extender los causantes en los documentos o en los libros de que trata la vigente Ley del Timbre.

Recaudaciones en Efectivo

Las recaudaciones en efectivo por cobro de

impuestos o derechos, productos y aprovechamientos, se amparan con recibos oficiales, certificados, liquidaciones, cuentas por cobrar, etc., expedidos por las Oficinas Federales de Hacienda en formularios numerados, de acuerdo con las disposiciones de la Tesorería de la Federación y Departamento de Contraloría.

Las cantidades expresadas en moneda mexicana, que deben recaudarse en el extranjero, por virtud de la ley o de contratos, podrán percibirse en moneda del país en que se haga la recaudación, y la conversión de moneda extranjera a moneda mexicana se hará conforme a las equivalencias que fije la Secretaría de Hacienda.

Las cantidades que recauden las Secretarías o Departamentos de Estado, cualquiera que sea la causa, deberán concentrarse a la Tesorería de la Federación, cuando la recaudación se haga en el Distrito Federal; o en las Oficinas Federales de Hacienda y Aduanas, y a falta de estas Oficinas, en las Pagadurías, cuando la recaudación se haga en un Estado o Territorio Federal.

V

¿QUE SE ENTINDE POR PRESUPUESTO DE EGRESOS Y COMO SE EXPIDE? SU ESTRUCTURA Y DIVISION. EXPLICACIONES GENERALES DEL MISMO

Presupuesto de Egresos es el conjunto de autorizaciones concedidas por la Cámara de Diputados, que determinan los diversos gastos necesarios al sostenimiento de los servicios que tiene encomendados la Administración

Pública para un periodo de tiempo denominado ejercicio fiscal. En otros términos: la autorización que determina la remuneración que debe percibir cada uno de los servidores del Estado, así como el límite de gastos necesarios al sostenimiento de los diversos servicios establecidos en un periodo de tiempo denominado ejercicio fiscal.

La formación del presupuesto corresponde al Poder Ejecutivo, que se halla en íntimo contacto con el país y conoce sus necesidades y sus recursos. Los Poderes Federal y cada Secretaría o Departamento de Estado hacen el cálculo de los gastos que consideran necesarios para el servicio que se halla a su cargo, y con estos datos y los que el Ejecutivo posee acerca de la riqueza y los medios disponibles, o sea evaluando el producto de las contribuciones y rentas públicas, redacta el cuadro general de los gastos, por conducto de la Secretaría de Hacienda, y equilibra dicho presupuesto con las condiciones económicas del Tesoro.

El Departamento del Presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es el comisionado para la formación de dicho presupuesto y sigue las siguientes reglas:

Antes del 31 de julio de cada año, las dependencias del Ejecutivo y Poderes Federales, deberán enviar al Departamento del Presupuesto las observaciones que estimen conveniente hacer al presupuesto en vigor y las modificaciones que se propongan introducir en el siguiente ejercicio.

Por la misma época el Departamento debe dar a conocer a las Dependencias del Ejecutivo y Poderes Federales las modificaciones

introducidas en el instructivo para la formación del Presupuesto.

El 15 de agosto de cada año, el Departamento del Presupuesto hará conocer a los Poderes y Dependencias mencionadas, el límite máximo asignado a cada Ramo.

A más tardar el 15 de septiembre, las Dependencias y Poderes enviarán los proyectos de Presupuesto al Departamento de que se trata, ajustado a la suma o límite fijado de antemano, a fin de que dicho Departamento proceda a llevar a cabo el estudio de tal proyecto.

El capítulo VIII de la Ley Orgánica del Presupuesto determina la forma en que se llevan a cabo la revisión o estudio de los proyectos preliminares, así como de las discusiones y resoluciones que se tienen con los representantes de cada una de las dependencias federales.

Cuando se ha llegado a una conclusión, los Poderes y Departamentos del Ejecutivo remitirán al Departamento del Presupuesto el proyecto definitivo, esto es, aquel en que ya están consideradas todas las cantidades modificadas de acuerdo con las conclusiones a que se llegó después del estudio del proyecto preliminar. Este envío deberá hacerse a más tardar el día 10 de octubre de cada año.

Con los proyectos de todas las Dependencias y de los Poderes, el Departamento del Presupuesto formula el proyecto general definitivo, que con el informe, estados financieros y exposición de motivos, presentará a la consideración del C. Presidente y, en caso de aprobación, se enviará a la Secretaría de Gobernación para ser sometido a la sanción de la H. Cámara de Diputados.

Si el proyecto sufre modificaciones en la Cámara de Diputados y lo acepta así el Ejecutivo, se promulgará en la misma fecha que la Ley de Ingresos; pero si el Ejecutivo hace observaciones en plazo oportuno, o sea dentro de los diez días siguientes al de su remisión, devuelve dicho proyecto a la Cámara de Diputados para su nuevo estudio, y si vuelve a ser aprobada la modificación, se considera definitivamente sancionado el Presupuesto y debe promulgarse con todas las formalidades debidas.

El Presupuesto rige durante doce meses, que son los que constituyen el ejercicio fiscal, del 1º de enero al 31 de diciembre.

Dicho Presupuesto se divide en ramos, que corresponden a cada uno de los tres Poderes, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos Federales y Deuda Pública. Cada ramo se subdivide en seis capítulos relativos a Gastos, Elaboración, Construcciones, Adquisiciones, Inversiones y Cancelaciones de pasivo, y dichos capítulos se distribuyen en conceptos y partidas, según la organización interior de las dependencias, para determinar el costo de la administración de cada una de sus oficinas.

Los Ramos del Presupuesto de Egresos, para el ejercicio fiscal de 1932, son los siguientes:

- I. PODER LEGISLATIVO.
- II. PODER EJECUTIVO.
- III. PODER JUDICIAL.
- IV. SECRETARIA DE GOBERNACION.
- V. SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES.
- VI. SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

- VII. SECRETARIA DE GUERRA Y MARINA.
- VIII. SECRETARIA DE AGRICULTURA Y FOMENTO.
- IX. SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y OBRAS PUBLICAS.
- X. SECRETARIA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TRABAJO.
- XI. SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA.
- XII. DEPARTAMENTO DE SALUBRIDAD PUBLICA.
- XIII. DEPARTAMENTO DE ESTABLECIMIENTOS FABRILES Y APROVISIONAMIENTOS MILITARES.
- XIV. DEPARTAMENTO DE CONTRALORIA.
- XV. DEPARTAMENTO DE ESTADISTICA NACIONAL.
- XVI. PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.
- XVII. DEUDA PUBLICA.

Se consideran como gastos, aquellas erogaciones que representen el costo de un servicio público y que por su naturaleza no son susceptibles de convertirse en algún valor activo. Ejemplos: la remuneración que perciban los funcionarios y empleados públicos, como compensación de servicios; los diversos gastos que requiere el sostenimiento de las Oficinas, como servicios telegráficos, telefónicos y postal, servicio de alumbrado y calefacción, gastos de propaganda, gastos de conservación, reparaciones, alquileres, etc.

El capítulo de elaboraciones comprende aquellos gastos efectuados en la fabricación de objetos y productos que, al entregarse en los Almacenes Generales, representan valores activos destinados a los servicios públicos. Este

grupo de erogaciones comprende los siguientes conceptos principales: Sueldos del personal directivo y personal técnico, salarios del personal obrero encargado de la manufactura, fuerza motriz y alumbrado para los talleres, refacciones y piezas de repuesto, transportes, instalaciones, compra de materias primas, etcétera.

El grupo de construcciones representa el importe de los gastos efectuados en obras de ingeniería de cualquier carácter, que lleve a cabo el Gobierno Federal. Este grupo abarca los siguientes conceptos principales: Sueldos del personal directivo y personal técnico, salarios del personal obrero, fletes y transportes, materiales de construcción, etc.

El capítulo de adquisiciones se refiere a la compra de objetos destinados a los servicios públicos, como material de Oficinas; material para los laboratorios; combustibles y lubricantes, medicinas, aparatos científicos, libros para las bibliotecas, vehículos, etc.

El grupo de inversiones se refiere a la aplicación productiva de caudales, como compra de acciones, bonos y títulos de instituciones bancarias, mercantiles, ferrocarriles, etc.

Las cancelaciones de Pasivo comprenden las erogaciones destinadas a la cancelación parcial o total de las obligaciones adquiridas por el Gobierno Federal en el ejercicio de sus funciones, como los pagos que se verifican a los acreedores por sueldos, haberes, honorarios, pensiones, etc., de ejercicios fiscales anteriores; el pago de los bonos y cupones correspondientes a los diversos capítulos de la Deuda Pública.

En el grupo de erogaciones especiales se

consideran asignaciones alzadas para cubrir todos aquellos gastos que no fueron previstos al formarse el Presupuesto de Egresos, y, por lo mismo, una vez consumada la erogación puede clasificarse en cualquiera de los grupos anteriores. Este capítulo se subdivide en erogaciones recobrables y en erogaciones complementarias.

Las erogaciones recobrables se refieren exclusivamente a las que el Gobierno expensa transitoriamente; pero que en definitiva deben ser a cargo de particulares. Comprende las características de todos los capítulos enumerados anteriormente, con excepción de las que se refieren a cancelaciones de pasivo.

En erogaciones complementarias se hallan comprendidas las asignaciones destinadas a cubrir la insuficiencia de las partidas normales del Presupuesto de Egresos que por circunstancias especiales no fueron calculadas debidamente y también las que corresponderían a erogaciones no previstas al formarse el Presupuesto de Egresos.

Ejecución del Presupuesto

Ningún gasto puede efectuarse sin que exista partida expresa del Presupuesto que lo autorice y que acuse saldo suficiente para cubrirlo, estando prohibidas las transferencias de partida.

Transferencias de Partida

Las transferencias de partida se cometan:

cuando se carga una erogación a partida cuyo texto y definición no la comprenda; cuando se afecte una partida más genérica, en vez de la que especifique la erogación de que se trate, a no ser que, por estar agotada la asignación correspondiente, se haga el cargo a la de "Extraordinarios" del Ramo respectivo, y cuando, a pesar de que el Presupuesto señale partida especial para determinadas erogaciones de una Oficina o corporación, se grava la subdivisión correspondiente a distinta Oficina, o bien, se recurre a las asignaciones genéricas del mismo Ramo, a menos que las aplicaciones se hagan a la partida "Extraordinarios."

Previa autorización del Departamento del Presupuesto y de la Contraloría de la Federación, pueden efectuarse transferencias de partidas correspondientes al capítulo de Construcciones de cualquiera de los Ramos del Presupuesto, llenando los requisitos señalados en el Reglamento del Capítulo XIII de la Ley Orgánica del Presupuesto.

Incompatibilidad de Empleos

Se entiende por incompatibilidad de empleos la prohibición para desempeñar más de un empleo, cargo o comisión remunerados conforme a alguna partida del Presupuesto y la percepción de otra suma por razón de otro empleo, cargo o comisión.

Está autorizado el desempeño de dos o más cargos remunerados en el Presupuesto de Egresos de la Federación en los casos siguientes:

- I. Los de carácter docente, entre sí, siempre que la remuneración de los mismos no exceda, en conjunto, de \$28.00 diarios y el número de cátedras o clases no pase de seis.
- II. Uno de carácter administrativo con dos docentes y una cátedra de la Escuela de Verano, como máximo.
- III. El cargo de conferencista o de médico de los servicios escolares o militares, con uno de carácter administrativo y con un docente, o bien el administrativo y hasta dos docentes.
- IV. Dos cargos de carácter administrativo desempeñados en algún establecimiento educacional en que se imparte enseñanza diurna y nocturna, siempre que el servicio desempeñado en ambos turnos sea de igual naturaleza, y la remuneración de los dos empleos no exceda en total de \$20.00 diarios.
- V. Dos de carácter facultativo y un docente, desempeñados los primeros con adscripción a dependencias distintas del Poder Ejecutivo; uno de dichos cargos con los de carácter docente, siempre que el total de las retribuciones por funciones docentes no pase de \$20.00 diarios.
- VI. Los cargos de Agentes de Correos, de Telegrafista, Guardafaros, Subalterno o Agente de Oficina Federal de Hacienda y el de encargado de Estaciones Termopluviométricas, entre sí, siempre que el total de las retribuciones por funciones docentes no pase de \$20.00 diarios.
- VII. Un administrativo, un docente y un facultativo; este último remunerado con cargo a partida de dotación genérica del Presupuesto y de acuerdo con la cuota que apruebe el Departamento del Pre-

supuesto, siempre que dicha comisión se confiera para el desempeño de un servicio no previsto por el propio Presupuesto.

- VIII. Un cargo administrativo con otro que corresponda a la prestación de servicios periódicos o limitados (y de igual duración) y de inferior duración para su despacho que las horas reglamentarias de trabajo de las oficinas.

Respecto a empleos, cargos ó comisiones de otras entidades públicas, se consideran compatibles los siguientes:

- I. Un administrativo o del Ramo Judicial, hasta con dos docentes de la Federación, o con uno facultativo federal que corresponda a la prestación de servicios periódicos o limitados y de inferior duración para su despacho, que las horas reglamentarias de trabajo establecidas en las oficinas de la propia Federación.
- II. Un empleo administrativo con el de Subalterno o Agente de Oficina Federal de Hacienda, con el de Agente de Correos y con el de Telegrafista federal, siempre que la remuneración total de los diferentes empleos acumulados, no sea superior a la cantidad de \$10.00 diarios.
- III. Los cargos de Gobernadores del Territorio Federal con los de Jefes de Operaciones Militares de los mismos.
- IV. Los cargos de Inspector General de Policía, Jefes de la Gendarmería montada y de a pie y Jefe del Departamento de Tráfico en el Distrito Federal, con un grado militar, cuando los cargos enunciados se desempeñen por miembros del Ejército en servicio activo.

Para que los empleados con dos o más empleos compatibles puedan disfrutar de los sueldos correspondientes, deben presentar al Departamento del Presupuesto, certificados expedidos por los funcionarios encargados de las Oficinas en que presten sus servicios, en los que conste la hora u horas señaladas para el desempeño de sus empleos, con objeto de que el mismo Departamento expida la constancia de compatibilidad respectiva.

Diferencias de Sueldos a Empleados Substitutos

Los empleados que desempeñen transitoriamente un cargo o comisión del Gobierno Federal, como substitutos, promovidos o comisionados, percibirán la diferencia entre el sueldo del empleo de que sean propietarios y del de aquel que estuvieren sirviendo, siempre que la sustitución se acuerde dentro del orden jerárquico que corresponde en cada Oficina y que concurra, además, alguna de las circunstancias siguientes:

- I. Que la sustitución sea por ministerio de ley.
- II. Que la sustitución sea para desempeñar el puesto de Jefe de una unidad administrativa, en las Secretarías o Departamentos de Estado, o algún otro que implique la responsabilidad de la dirección de una Oficina.

La diferencia de sueldos se abonará desde la fecha en que se tome posesión del nuevo empleo, si para el desempeño de éste fuere indispensable conceder garantía de manejo de fondos; y si no fuere, solamente en el caso de que

se desempeñen las funciones del substituido, cuando menos durante treinta días no interrumpidos.

Otras Reglas

Para la ejecución del Presupuesto, los Poderes y Dependencias del Ejecutivo deben observar otras reglas que señalan el Capítulo XIII de la Ley Orgánica de 28 de mayo de 1928 y su reglamento de 2 de enero de 1929.

VI

INGRESOS FEDERALES CUYA RECAUDACION COMPETE A LAS OFICINAS FEDERALES DE HACIENDA

Las Oficinas Federales de Hacienda tienen a su cargo la recaudación de los impuestos al comercio interior, los derechos, productos y aprovechamientos federales siguientes:

INDUSTRIAS DE TRANSFORMACION.

Tabacos.
Hilados y Tejidos.
Cerillos y Fósforos.
Energía Eléctrica.

INDUSTRIAS DE ALCOHOLES Y BEBIDAS ALCOHOLICAS

Alcoholes, aguardientes, tequilas, mezcales y sotoles.
Aguardientes provenientes de la destilación de la uva y de otras frutas.
Licores, vinos y demás bebidas alcohólicas

de producción nacional.	Derechos de inspección y verificación.
Aguamiel y productos de su fermentación.	
Cervezas.	
INDUSTRIAS DE TRANSPORTES.	DERECHOS POR LA PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS DE SALUBRIDAD:
Automóviles y Camiones.	Certificación de medicinas de patente, especialidades y productos de tocador y de belleza.
IMPUESTO SOBRE LA RENTA.	Desinfección y desinsectización.
Impuesto cedular.	Inspección, certificación y otros servicios sanitarios.
IMPUESTO SOBRE CAPITALES.	DE INSPECCION Y VERIFICACION.
Herencias y Legados.	Pesas y Medidas.
Donaciones.	Instalaciones centrales, eléctricas y telefónicas.
Loterías y Rifas.	
IMPUESTO DE LA RENTA FEDERAL DEL TIMBRE.	DE REGISTRO.
Actos, contratos y documentos.	Fábricas de bebidas alcohólicas.
Contribución Federal.	Petentes de invención y marcas de fábricas.
IMPUESTO SOBRE MIGRACION.	PRODUCTOS Y APROVECHAMIENTOS.
IMPUESTOS SOBRE LA EXPLOTACION DE RECURSOS NATURALES.	Productos de los bienes muebles e inmuebles de la Federación.
Fondos Mineros.	Multas.
Producción de Metales y Compuestos Metálicos.	Recargos.
Uso y Aprovechamiento de Aguas de jurisdicción federal.	Rezagos.
Pesca, buceo, caza y similares.	Reintegros por responsabilidades.
Maderas y bosques.	Otros aprovechamientos.
Fertilizantes.	
Otros recursos.	
DIEZ POR CIENTO ADICIONAL.	IMPUESTOS EXTRAORDINARIOS.
Sobre los enteros que se hagan a las Oficinas Federales de Hacienda, con excepción de los siguientes:	Sobre Pensiones, que no se paguen con cargo al fondo de pensiones.
Automóviles y Camiones.	Impuesto Extraordinario sobre Ingresos.
Contribución Federal.	Impuesto de Contingencia.
Certificación de Medicinas de Patente, especiales y productos de tocador y de belleza.	La demarcación fiscal de las Oficinas Federales de Hacienda es señalada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien determina la residencia de cada una de las Oficinas Principales y los lugares en que se establezcan Subalternas, Expendios y Agencias.

En su organización interior se dividen las Oficinas en Secciones y éstas, a su vez, en Mesas o Grupos.

Las cantidades recaudadas por las Subalternas, Expendios y Agencias que les estén adscriptas y por otras Oficinas con manejo de fondos federales, se concentran en la Caja de la Oficina Federal de Hacienda respectiva y ésta los sitúa íntegros a la Tesorería de la Federación, por conducto del Banco de México, S.A., sus Sucursales o Bancos Asociados.

Tienen también a su cargo las Oficinas Federales de Hacienda, las recaudaciones y cobros que les encomienda la Tesorería de la Federación.

Para el cobro de los adeudos fiscales, dichas Oficinas pueden ejercitar la facultad económico-coactiva, con arreglo a la Ley Orgánica de 10 de febrero de 1926, en representación de la Tesorería de la Federación, o como Oficinas Recaudadoras.

Están obligadas a ejercer la vigilancia e inspección necesarias para el exacto cumplimiento de las leyes fiscales y tienen la facultad de imponer sanciones o proponerlas a la Secretaría de Hacienda, por las infracciones que descubran a dichas leyes.

VII

GENERALIDADES

Interpretación de las Leyes y Reglamentos Hacendarios

De acuerdo con las actuales disposiciones, es

la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la dependencia del Ejecutivo que está facultada para fijar la interpretación de las leyes y reglamentos hacendarios; para dictar las resoluciones de observancia general necesarias al exacto cumplimiento de dichas leyes; y para aclarar los puntos dudosos de las mismas.

Para que sean de observancia general las resoluciones dictadas por la Secretaría de Hacienda, será necesario que lo declare expresamente y que las haga publicar en el "Diario Oficial" de la Federación.

Las circulares expedidas son de dos clases: unas, que norman el funcionamiento interior de la Secretaría en su régimen disciplinario o en la tramitación de asuntos; y otras, que aclaran, interpretan o regulan la aplicación de las leyes y decretos de observancia general.

Es de competencia plena de todas las dependencias superiores de la Secretaría de Hacienda formular y expedir las circulares administrativas. Corresponde al Departamento Técnico Fiscal formular y revisar las circulares que tengan relación con los ingresos federales, y de la competencia exclusiva del Departamento del Presupuesto formular y revisar las circulares que se refieran a egresos de la Federación.

Méjico, D.F., 30 de noviembre de 1932

CUESTIONARIO

1. ¿Cuál es la forma de Gobierno del pueblo Mexicano?

2. ¿Cómo se divide el Supremo Poder de la Federación?
3. ¿Cómo se integra el Poder Legislativo? ¿Qué representación tienen los Diputados y los Senadores? ¿Qué funciones desarrolla ese Poder?
4. ¿En quién está depositado el Poder Ejecutivo? ¿Por qué conductos ejerce sus funciones? ¿Qué facultades y obligaciones tiene a su cargo?
5. ¿En quién está depositado el Poder Judicial? ¿Cómo funciona la Suprema Corte de Justicia? ¿Qué asuntos le competen?
6. ¿Cómo se encuentra integrada la Federación? Citar los Estados y sus capitales.
7. ¿En cuántas Secretarías y Departamentos de Estado se divide el Poder Ejecutivo? Citarlas. ¿Qué funciones desarrolla la Procuraduría General de la República?
8. ¿Qué asuntos competen a cada una de las Dependencias del Ejecutivo? El Sinodal hará las preguntas, por las Secretarías o Departamentos, que juzgue convenientes.
9. ¿Qué facultades ejerce el Poder Ejecutivo en la Administración Fiscal?
10. ¿Cuáles son las funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público?
11. ¿Cómo está organizada la Secretaría de Hacienda en su régimen interior? ¿En cuántos grupos se clasifican sus Oficinas?
12. ¿Qué asuntos competen a cada una de las Dependencias de la Secretaría de Hacienda? El Sinodal hará las preguntas, por los Departamentos, Oficinas, Comisiones, etcétera, que juzgue convenientes.
13. ¿Qué Aduanas existen en la costa del Golfo de México? ¿En la costa del Océano Pacífico? ¿En las fronteras Norte y Sur?
14. ¿Qué otras Oficinas Aduanales existen?
15. ¿Qué impuestos recaudan las Aduanas?
16. ¿En qué lugares de la República existen Oficinas Federales de Hacienda? ¿Cómo se subdividen estas Oficinas?
17. ¿Qué Leyes rigen la Administración Fiscal de la República?
18. ¿Qué se entiende por Ley de Ingresos? ¿Qué se entiende por Presupuesto de Egresos?
19. ¿Quién formula los proyectos de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos? ¿Por conducto de qué Departamentos, y qué requisitos llenan éstos?
20. ¿Quién estudia, discute y aprueba la Ley de Ingresos?
21. ¿Quién estudia, discute y aprueba el Presupuesto de Egresos?
22. ¿Cuáles son los conceptos comprendidos en la Ley de Ingresos?
23. ¿Cómo se recaudan los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos de la Federación?
24. ¿Cuántas clases de estampillas hay? ¿Para qué se utilizan unas y otras?
25. ¿Cómo se amparan las recaudaciones en efectivo?
26. ¿Cuáles son los Ramos comprendidos en el Presupuesto de Egresos?
27. ¿Qué se entiende por transferencias de partida? ¿Qué por incompatibilidad de empleos? ¿Cuándo deben abonarse diferencias de sueldos a empleados substitutos?
28. ¿Qué impuestos, derechos, productos y aprovechamientos recaudan las Oficinas Federales de Hacienda? Citarlos. ¿Cuáles se recaudan en estampillas y cuáles en efectivo?
29. ¿Quién interpreta las leyes y reglamentos hacendarios?
30. ¿Qué dependencias de la Secretaría de Hacienda expedirán las circulares de carácter administrativo y las que tengan relación con los ingresos y con los egresos federales?

ANTECEDENTES Y DESARROLLO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL EN MEXICO*

Luis García Cárdenas

EL ANTIGUO REGIMEN COLONIAL Y LA ADMINISTRACION PUBLICA

La organización administrativa del Estado mexicano ha desempeñado un papel fundamental en la constitución y desarrollo de un Estado nacional, cuyas características básicas reflejan todo un proceso de desenvolvimiento histórico, con profundos matices y peculiaridades que la diferencian.

Se pueden determinar dos etapas con relación al papel histórico que ha cumplido la administración del Estado mexicano. En la primera, ésta desarrolla un papel pasivo y en

la segunda se hace manifiesta su verdadera función. Estas etapas se concretan en dos períodos que abarcan desde la formación y origen del Estado hasta la consolidación del Estado nacional propiamente dicho.

Esta aseveración es de fácil entendimiento en la medida en que se tenga una comprensión objetiva de lo que es la administración pública como hecho concreto y como disciplina científica.

La administración pública trae consigo el sello de la sociedad que la engendra y del Estado que la conforma. Por consiguiente, toda sociedad que adquiere cierto grado de desarrollo y en su seno se manifiestan diversas consideraciones que amenazan con devorarla, necesita una forma de asociación que sea capaz de mantener un cierto grado de cohesión social y ordenar a la propia sociedad en su conjunto. Esta forma de asociación de los hombres es el Estado.

* El autor desea manifestar su agradecimiento a Cipriano Flores Cruz y a Martha García Arróyave por la colaboración prestada en la elaboración de este trabajo, el cual forma parte de una investigación más acabada que se denomina *Organización Administrativa del Estado Mexicano*, financiado por el CONACYT.

Las contradicciones de la sociedad civil¹ que nacen por la forma de intercambio en condiciones de propiedad y por la manera en que se distribuyen los hombres en la división social del trabajo, a la vez que por la forma de apropiación de los productos del mismo, caracterizan a los miembros de la sociedad como particulares, individuales y privados. Estas caracterizaciones encuentran en el Estado la síntesis y manifestación de su objetividad, en lo que éste tiene de universal, general y público,² a través de las clases sociales y su representación política, cuya expresión es el Poder Legislativo. Luego entonces las organizaciones de clase son la forma de relación de la sociedad civil con el Estado. En la medida en que las organizaciones representativas obtengan un alto grado de desarrollo habrá un fortalecimiento de la sociedad civil. Históricamente ésta no ha podido nunca aceptar su propia debilidad, de ahí que se sirva del interés particular de una clase y la transforme en interés universal. Esto sólo es posible en tanto que exista en el seno social una clase cuya mejor organización sea expresión política del conjunto de la sociedad. Este hecho es de vital importancia en la constitución de los estados nacionales. Por el contrario, si esto no es así, ellos muestran un proceso de desintegración de lo estatal.

Otro momento de la relación es aquel que nace de la acción del Estado en la sociedad civil por medio de la cual lo universal, general y público que lo distinguen será transformado en particular, individual y privado a través de la administración pública. En esta medida, la administración pública es en primera instancia una relación social* históricamente determinada por la división entre Estado y sociedad civil, a la vez que por el grado de desarrollo que ésta ha alcanzado. La que toda división social del trabajo origina una división de funciones del Estado. La administración pública actúa inmersa en la sociedad civil en forma sistemática y detallada.³ Es, por tanto, la actividad organizadora del Estado.

La posibilidad de desarrollo de una nación independiente, como es el caso de México, está determinada en primer lugar por el grado de madurez y generalización de las relaciones de intercambio a través de la mercancía, por la aparición de la clase hegemónica y por la capacidad de organización del Estado.

En el transcurso de trescientos años de colonización española estos elementos aparecen tan sólo en forma embrionaria y las dificultades de su desarrollo caracterizan los tres pri-

1 "La persona concreta, que es para sí como un fin particular, en cuanto totalidad de necesidades y mezcla de necesidad natural y de arbitrio, es uno de los fundamentos de la sociedad civil; pero la persona particular en cuanto sustancialmente en relación a otra tal individualidad, de suerte que cada una se hace valer y se satisface mediante la otra y al mismo tiempo sólo meramente mediada gracia a la forma de la universidad, constituye el otro principio". Hegel. *Filosofía del derecho*, p. 194.

2 "El Estado, como la realidad de la voluntad sustancial que posee en la conciencia de sí, individualidad elevada a su universalidad, es lo racional en sí y para sí". *Ibid.* p. 245.

* La administración pública como relación social es tratada profundamente por Omar Guerrero en su obra *la administración pública del Estado capitalista*, Ediciones INAP, México, 1980. También hay una edición reciente de la Editorial Fontanara de España.

3 "La administración pública es la ejecución detallada y sistemática del derecho público. Cada aplicación especial, particular, de la ley general, es un acto de administración". Woodrow Wilson. "Estudio de la administración", en: Waldo, Dwight. *Administración pública*, p. 92. La edición completa de la obra de Wilson puede consultarse en la *Revista de Administración Pública* elaborada en conmemoración del 25 aniversario del INAP.

meros cuartos del siglo XIX. Sin embargo, no se puede entender las convulsiones, la estabilidad y las tendencias de desarrollo de la administración pública del México independiente sin el conocimiento de las estructuras administrativas del colonialismo.⁴

La conquista española representa un impacto en dos formas de producción: la hispana, que se caracteriza por un cierto grado de desarrollo del capitalismo mercantilista pero con superestructuras eminentemente feudales, y la americana con formas asiáticas, que algunos autores le llaman despótico tributario.⁵ El encuentro origina transformaciones fundamentales en ambas formas y produce el dominio de una sobre otra, de acuerdo con la ley de desarrollo universal la cual sostiene que las formas superiores suplantan o perfeccionan para sí las inferiores. Sin embargo, dada la característica híbrida de la formación social española entre lo feudal tardío y mercantilismo capitalista embrionario, lo feudal se refuerza a través de la incorporación a su seno, después de la victoria militar, de aquellas peculiaridades de las formas asiáticas, como son las formas comunitarias indígenas que facilitan la explotación del trabajo a través de la encomienda, repartimiento y tequio pero encuadradas en los cánones superestructurales feudales. Así, obser-

vamos que las estructuras administrativas del sistema colonial conlleven formas híbridas que intentarán reforzar el conjunto del dominio colonial, puesto que los agentes principales de la colonización son la Corona y los conquistadores. La primera tiende a crear órganos administrativos-judiciales para fortalecer la centralización y, por otro lado, los conquistadores prefieren formas de organización descentralizada que tratan de incorporar a los estilos feudales.⁶

La tendencia hacia la centralización de la administración pública colonial es evidente desde su primera etapa bajo el gobierno de los Habsburgos y en el corazón mismo del imperio durante los siglos XVI y XVII. En primer lugar, el rey se sirve de sus secretarios y Consejo de Indias para tratar en forma indirecta los asuntos gubernamentales de las colonias o directamente a través de *reales órdenes*.

La existencia de secretarios, consejos y las acciones político-administrativas por medio de *reales órdenes* en sí y por sí, constituyen un alto grado de desarrollo de la administración pública española mediante la centralización y la constitución del poder absoluto. Las consecuencias son un avance cualitativo sobre las formas feudales de dominio. La centralización y el absolutismo son elementos y bases del desarrollo del capitalismo y por ende de

⁴ "No podría formarse una idea exacta y cabal de la administración establecida a consecuencia de la Independencia si no se tuviese alguna de la que la precedió, pues a pesar de los cambios de instituciones y régimen gubernativo, la administración actual mantiene y ha de mantener muchos principios de lo anterior". Mora, José María Luis. *Méjico y sus revoluciones*. T.I. p. 163.

⁵ Semo, Enrique. *Historia del capitalismo en Méjico. Los orígenes*. Ed. Era, Méjico, 1973; y Peña, Sergio de la. *La formación del capitalismo en Méjico*, ed. Siglo XXI, Méjico, 1979.

⁶ "La Corona, en su esfuerzo por mantener el poder centralizado frente a las exigencias del mayoritario núcleo de conquistadores y encomenderos con aspiraciones señoriales acentuó sus mecanismos tradicionales del dominio a través de la estructura tributaria y sostuvo una política de separación de indios y españoles. A este efecto declaró propiedad real todas las tierras, aguas y yacimientos coloniales, y convirtió en súbditos a todos sus habitantes nativos". Peña, Sergio de la. *Op. cit.* p. 24.

los estados nacionales. Las organizaciones administrativas propias de los estados capitalistas se originan y desarrollan en el seno mismo del feudalismo, de tal manera que las revoluciones burguesas lejos de destruir la inmensa maquinaria administrativa del absolutismo, la perfeccionan.⁷

Los órganos y agentes administrativos que rompen con los esquemas feudales y se transforman en agentes de una verdadera revolución administrativa, siguiendo a Tocqueville, Bodino y Hintze,⁸ son: los consejos, las inspecciones generales, las intendencias, los comisarios, los cuerpos de obras públicas, la gendarmería y los funcionarios. Estos elementos se desarrollan durante la monarquía española,⁹ motivo

por el cual la forma superior de organización administrativa supera y domina en América y se reproduce en este ámbito.

El desarrollo de los consejos es tal, que abarcan el conjunto de la acción gubernamental.¹⁰

En la historia de la administración pública sobresale la lucha entre la *representación*, (origen del Poder Legislativo) y la *delegación* (origen del Poder Ejecutivo), así como entre los *oficiales* (quienes tenían el cargo en prebenda) y los *funcionarios*, auxiliares del monarca para del despacho de los asuntos públicos, es decir, entre centralización y descentralización. La victoria de la *delegación* y de los *funcionarios* sienta las bases para el ejercicio más eficiente del poder público. En el caso de la monarquía española desaparece la confusión entre oficiales de la casa real y los funcionarios de la administración central. Entre estos últimos destaca el canciller, por medio del cual el monarca despacha. Constituye el principio u origen de una serie de funcionarios que servirán directamente al rey para asuntos especiales, particulares o por funciones de gobierno. Este proceso de delegación de los asuntos públicos a través de los *secretarios* y bajo dependencia directa del rey, en el siglo XVII, tiene su culminación en los cargos de

7 "La Revolución que se aproxima y que comienza a agitar el espíritu de todos los franceses, les sugiere mil ideas que sólo el poder central puede realizar; antes de destruirlo, la Revolución la desarrolla. El mismo se perfecciona como todo lo demás". Tocqueville, Alexis de. *El antiguo régimen y la revolución*. pp. 95-96.

8 Bodino, Jean. *Los seis libros de la república*. Libro Tercero. pp. 99-136; Hintze. *Historia de las formas políticas*. pp. 155-192.

9 "La monarquía española al hacerse absoluta no podía escapar a una ley inexorable del absolutismo: la organización burocrática. Su aparato gubernamental estuvo constituido por una red de funcionarios, dependientes de la Corona y subordinados unos a otros en escalonada pirámide jerárquica, que cubrían todo el cuerpo político desde el centro hasta la periferia. Pero dentro del sistema burocrático, la monarquía española creó un tipo especial, el conciliario.

"Todo el mecanismo burocrático tuvo como pivotes fundamentales unos organismos colectivos, llamados consejos, que eran algo así como el corazón de un gran sector del gobierno... extienden sus atribuciones a materias legislativas, ejecutivas y judiciales, además de las consultivas, teniendo cada uno en su esfera algo de parlamento, ministerio, consejo en sentido estricto y tribunal supremo. Bajo la inmediata dependencia del rey, figuraron a la cabeza del gobierno y de la administración pública, y son las cumbres de todas las jerarquías del Estado". Miranda, José. *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*. p. 96.

10 "Unos cubrían de una manera general la competencia del Estado en ciertos territorios, como, por ejemplo, el Consejo de Castilla, la del reino de Castilla, y el Consejo de Indias, la de los Indios. Eran estos consejos por razón de la materia generales, y por razón del territorio que regían particulares. Otros consejos cubrían sólo un sector de la competencia estatal en toda la monarquía, el Consejo de Estado, para los asuntos políticos y militares, y el Consejo de Hacienda para los asuntos del ramo". *Ibid.* p. 92.

*secretarios de Estado y del Despacho Universal.*¹¹

Los secretarios de despacho sirven de enlace entre el monarca y el Consejo de Indias o viceversa y adquieren tal importancia que en un principio las disposiciones reales vienen firmadas por el rey y un secretario. Podríamos decir que el refrendo de origen romano es incorporado en México por medio de la Corona española.

En razón de ello se necesita de un mediador entre el monarca y los diversos consejos. Los secretarios¹² son individuos de confianza del rey, estudian las cuestiones del ramo al que pertenecen y por tanto aconsejan para la forma de decisiones. La aparición de esta institución administrativa origina una mayor eficacia

en las diversas gestiones, las que se distribuyen por competencias específicas.

Además de las instituciones administrativas antes mencionadas, que manifiestan la tendencia de la centralización, se desarrollan otras que muestran la supeditación de la sociedad civil al Estado. Observamos entonces que además de existir la administración centralizada de la justicia, de la milicia y de la hacienda, tenemos la administración de la beneficencia, de la enseñanza y del correo incorporadas a la competencia exclusiva del Estado. Estos hechos constituyen elementos esenciales que originan la base de la administración territorial, es decir, el proceso de desarrollo de un Estado nacional que de alguna manera engendra formas diferentes de administración de los territorios conquistados. En este sentido, situar al Consejo de Indias como simple órgano de dominación, hace incomprendible el grado de internalización de las formas administrativas del imperio en la sociedad colonial. El Consejo de Indias tiene la cualidad de ser a la vez que un Consejo de Estado, un consejo administrativo.

Como Consejo de Estado coadyuva a la unidad de la Corona en razón, por ejemplo, de la atribución que tiene para proponer la designación de virreyes. Esto tiene, en forma evidente, alta significación política. Como consejo administrativo tiene por función dirigir a la sociedad colonial en su conjunto para el beneficio de la Corona, como lo demuestran los elementos y órganos que componen a ésta.¹³

11 *Ibid.* p. 98.

12 "Frente a lo que sucedió con los cargos tradicionales progresivamente sujetos a tareas concretas, la acción del secretario fue más bien un nuevo punto de abertura en la administración, una tarea que asume, bajo su directa vigilancia, el principio, que se encuentra llamado a intervenir de modo creciente a las negociaciones diplomáticas, la economía, el comercio y cuanto podía parecer entonces zona inserta bajo la atención estatal. De este funcionario, vínculo entre el rey en su espléndido aislamiento, el Consejo, en su majestad colegiada, se va a esos secretarios de nombre de Felipe III. Por medio anda la multiplicación del puesto. Del primitivo secretario se tiende a los dos (Italia y Norte), y a los más desde 1586; Guerra y Estado, Casa Real y Aragón y Portugal, Hacienda etc. En el siglo XVII se encuentran notablemente multiplicados, lo que obliga a someterlos a un superior, tomándose a la idea del primitivo secretario que ahora se llama no sólo de Estado, sino también del Despacho Universal. De la Secretaría con competencia política en lo exterior, distribuyéndola por zonas (España, Italia, Norte), se pasa a dos tipos de Secretarías: con competencia referida por países y por materias, paralelamente a lo que sucede con los Consejos". Beneyto Pérez, Juan. *Historia de la administración española e hispanoamericana.* p. 350.

13 "Estaba integrado..., por un presidente, varios consejeros togados, un gran caciller y registrador, un fiscal, dos secretarios, un tesorero general, un alguacil mayor, tres relatores, un escribano de cámara, cuatro contadores, un cronista mayor, un cosmógrafo, y otros empleados de

En el Estado absoluto español se pueden diferenciar, por tanto, órganos y funciones eminentemente políticos y administrativos. Esta tendencia a la diferenciación se comprueba en el surgimiento de las juntas que, al contrario de los consejos (que se constituyen como organización permanente), nacen con una finalidad concreta y temporal, como es el caso de la Casa de Contratación. Hurtan a los Consejos, por tanto, competencias de tipo técnico-administrativo, más específico. Este es el caso también de la Junta de Hacienda de Indios (1596) o Guerra de Indias (1597).¹⁴

La consolidación del poder del monarca a través de una organización homogénea, permite formas de delegación política y administrativa que consolidan su poder en un ámbito territorial determinado. La constitución de lugartenencias, gubernaturas, corregidurías, alcaldías, virreinatos e intendencias, con sus respectivos funcionarios, es la demostración del grado de desarrollo del poder central. Esto quiere decir que la delegación sólo es posible en la medida en que existe una centralización consolidada. Las características que adquieren estas formas de administración territorial en América derivan de la lejanía, por esa razón el poder tiene que ser delegado en forma exclusiva.

Salvo la intendencia, que representa la culminación de un proceso de maduración del Estado nacional español, las demás instituciones son la corporación misma del monarca en un determinado territorio.¹⁵

menos importancia, como los alguaciles de corte, los abogados de causas y de pobres, el trasador de procesos y los porteros". Miranda, José. *Op. cit.* p. 102.

14 Benyto Pérez, Juan. *Op. cit.* p. 356.

15 "Los gobernadores y alcaldes mayores son autoridades fundamentalmente judiciales e inspectores, bien que la

Este grado de desarrollo de la administración territorial origina una forma jurídica de incorporación de las Indias llamada *de accesión* y que significa la penetración de las instituciones administrativas en el seno de una forma de producción despótico-autoritaria. Surge así una administración colonial con características peculiares que en su proceso de desarrollo manifiesta tendencias dominantes y determinantes.

En primer lugar, la conformación del Estado absoluto español —con características políticas administrativas semejantes al Estado capitalista propiamente dicho pero con reminiscencias feudales— y la formación social azteca —que tiene el entorno de la forma de producción asiático—, desarrollan órganos administrativos que presentan una base social específica.

Debido a la existencia de estas relaciones sociales feudales, los conquistadores representan a las organizaciones e instituciones que sirven de base para la reproducción de tales relaciones. Dicho de otra manera, a pesar de que los conquistadores son en última instancia

lejanía o el mayor aislamiento de sus demarcaciones obliguen a darles un más amplio poder peculiar... El virrey representando como nuestro supremo, la persona del rey... El virrey era así el otro yo, el lado derecho del monarca, su lugar teniente absoluto. Para reforzar su poder, al simple elemento político, a la "IUSSO" gubernativa, se une la militar y son designados igualmente jefes militares como capitanes generales. Esta última titulación acaba generalizándose en el siglo XVII, de forma que las jefaturas de los antiguos virreinatos se conocen como capitánías... El nombre de gobernador supone mando político y judicial: el de capitán o capitán general, militar y va dejándose al de alguacil mayor la ejecución de las decisiones judiciales... El virrey era delegado del poder central, gobernador en los ramos diversos, capitán general, presidente de la audiencia y vicepatrón eclesiástico. *Ibid.* pp. 367, 369 y 431.

Administración General de Correos

Administración Ge-
neral de Papel Se-
llado

Contaduría
Almacenes
Oficina de Sello
Servicio

Administración de fondo de Minería
Administración General de Caminos y Peajes

De acuerdo con este presupuesto, la adminis-
tración pública de México estaba compuesta
por:

La presidencia de la República
Seis secretarías de Estado
Treinta órganos dependientes del Ejecutivo
Cuatro funciones de administración terri-
torial
Diez corporaciones del ejército

*De la Secretaría de Estado de Guerra y Ma-
rina.*

Estado Mayor

Plana mayor del ejército
Dirección de ingenieros
Dirección de artillería
Comandancias generales
Comandancias principales
Detalles y mayoría de plaza

Colegio Militar

Fábrica de pólvora y talleres de recompo-
sición de armas, fundición y cápsulas
Oficinas de la Marina
Capitanías de puerto
Guardia municipal del Distrito

Gobierno del Dis-
trito de México

Gobernador del Distrito
Secretario
Seis oficiales del
primero al sexto
Un archivero
Seis escribientes del
primero al sexto
policía y celadores

Existían los puestos siguientes:

Ministro Tesorero Consejero
Oficial Mayor
Administrador general
Jefes
Oficiales
Enviado extraordinario
Secretario de oficina
Cónsul
Contador mayor
Contador
Agente de ministerio
Visitador
Cajero pagador
Archivero
Guarda almacenes
Escribiente de almacenes
Capellán
Mayordomo
Conserje
Despensero
Enfermero
Portero
Cocinero
Ayudante de cocina
Mozo
Mozo de oficio
Ordenanzas
Criado (Colegio Militar)

buto de ésta —tributo que las comunidades indígenas debían entregar a los conquistadores—, despierta en éstos su avidez y su deseo de acumulación de riqueza, por lo que le dan un nuevo rasgo al establecerla como trabajo obligatorio de los indígenas. Esto origina el trabajo esclavizado que rompe con la estructura comunal indígena al separar a sus miembros del núcleo central de su existencia: la comunidad. Esta práctica afecta a los intereses de la Corona porque puede clausurar una fuente de su riqueza. La que, en los principios de la Colonia, las comunidades indígenas pagaban fuertes tributos aplicados a ellas en forma exclusiva. Por esta razón, la Corona instituye el *repartimiento*, mediante el cual se podía asignar labores a los indígenas pero con remuneraciones. Esta transformación es de vital importancia, ya que determina la aparición, aunque en forma embrionaria, del trabajo asalariado.

Otra importante decisión de la Corona, motivada por su precaria situación financiera y por el fortalecimiento de las corporaciones, es la de legalizar, a mediados del siglo XVII, la propiedad privada. Esto origina la sustitución de la encomienda por la hacienda y promueve, por lo tanto, el establecimiento de los ranchos. Estas nuevas formas traen consigo aparejados la existencia del peonaje y el trabajo libre. Este hecho es una verdadera revolución pues posibilita actividades urbanas, como los trabajos y los talleres, y rurales, como la ganadería y la minería.

Este ejemplo de desarrollo de propiedad territorial, confirma entonces, en primer término, la desaparición de las bases de la forma de producción despótico-tributaria; en segundo término, la sustitución de las relaciones feudales por el desarrollo de las relaciones capi-

talistas. Sin embargo, este proceso así observado, parece ser unilateral, puesto que en el seno de esta sociedad se levanta una inmensa estructura de dominación dentro de la cual la administración pública colonial juega un papel importante y fundamental. De ahí que, esta administración se constituye como el último vínculo que se habría de romper y destruir para formar un Estado nacional. No obstante podríamos mencionar, como hipótesis, que la revolución de independencia en lugar de destruirla, la adapta y la perfecciona por medio de una inmensa lucha que se desarrolla durante todo el siglo XIX.

El Virreinato es la expresión más acabada de la administración territorial de la monarquía española y supera cualitativamente a la delegación simple, al adelantamiento y a la lugartenencia. En su vértice encontramos dos instituciones político-administrativas: la virreinal y la Audiencia. La primera es expresada y objetivada en un solo individuo llamado virrey quien representa, en un determinado territorio, al monarca de la metrópoli. Tales designaciones implican conceder formalmente los poderes y las funciones alcanzados y desarrollados por el monarca; es decir, los designados representan y encarnan el poder central. Es el caso del gobernador en los diversos ramos de la administración, del capitán general, del presidente de la Audiencia y del vicepatrón de la Iglesia. No existe por tanto, acción gubernamental en donde no encontremos alguna función del virrey ya sea militar, política, administrativa, judicial, religiosa, tutelar o fiscal.¹⁷

17 "Tenía autorización de los monarcas para modificar y aun suspender la ejecución de las cédulas reales... Poseía la facultad reglamentaria y de ordenanza... Otorgaba en nombre del rey mercedes de diversa índole, concedía licencias o autorizaciones para todo aquello que se precisaban y confirmaba las elecciones municipales, y las

Esta diversidad de atribuciones y funciones (las cuales se asemejan a las del Presidente de la República de la era moderna, lo que demuestra que la existencia del presidente omnipotente no es casual y tiene profundas raíces históricas), necesitan estructuras y organizaciones funcionales con las cuales nunca cuenta el virrey debido al carácter patrimonial y colegial de la administración. Sin embargo, en su seno se vislumbran algunas acciones quasi-burocráticas que sustentan en gran medida el poder virreinal, como son: su posición en un primer nivel jerárquico, su capacidad de tutela y de servicio y la concentración de estas funciones en sus manos,¹⁸ su poder de reglamento, su capacidad para delegar su poder de designación de funcionarios, su control sobre las

ordenanzas de los consejos... Hacía construir las obras públicas de utilidad común que creyese conveniente... Despachaba instrucciones para las autoridades subordinadas... Debía de proteger a los indios por los medios a su alcance... Respeto a la Audiencia, presidirla, determinar sus días de sesión; nombrar jueces para causas especiales; dividirla en salas; ejecutar en fallos. Conocer en primera instancia asistido por un asesor letrado, de las causas de indios y por el asesor de guerra, de las causas militares en primera y segunda instancia... Velar por la cobranza y administración de las rentas reales; reunir y presidir la junta de hacienda una vez por semana; autorizar gastos extraordinarios, ordenar la acuñación de la moneda y fomentar la riqueza de la Colonia... (tenía) el mando supremo de las fuerzas armadas, y también de las flotas mientras estuvieran en su jurisdicción. El reclutamiento y avituallamiento de dichas fuerzas, y la construcción, conservación y sostenimiento de fortalezas y presidios. "Miranda, José. *Op. cit.* pp. 104-105.

18 "El patriarcalismo, por considerarse al virrey, lo mismo que al monarca en la península como jefe de una gran familia, cuya principal misión consistía en velar por todos. Debido a esto, el Virrey de la Nueva España tenía que escuchar a todos los pretendientes a algo, recibir las más variadas solicitudes de ayuda y protección, dirimir los pleitos y diferencias entre instituciones y entre familias y personas, avenir matrimonios, etc., pues nadie se daba por satisfecho hasta que su aspiración, su necesidad, su agravio, etc., no eran conocidos y resueltos por la suprema autoridad del reino". *Ibid.* pp. 108-109.

actividades económicas por medio de la licencia y su capacidad de inspección y supervisión.

Estas atribuciones político-administrativas son las que refuerzan o sirven de contrapeso a los controles y a la desconfianza de la metrópoli y de la Audiencia, la cual se constituye como la principal limitación del poder virreinal. Se establece una dualidad entre el otorgamiento de amplios poderes y el control de los mismos, hecho que se explica en términos estructurales y coyunturales. El primer caso es explicable a partir de la caracterización de la Nueva España como reino la que determina por tanto una relación política y no una relación administrativa exclusivamente, al mismo tiempo la extensión y la lejanía del territorio, la deficiente información y la imposibilidad de la consulta rápida, obligan a los monarcas centrales a imponer el principio de confusión de poderes y de respeto absoluto de la jerarquía.¹⁹

Los virreyes de la Nueva España emergen como verdaderos gigantes al constituir el centro y el vértice de la estructura de dominación, pero la capacidad que tiene la Audiencia de apelar sus decisiones, deja al descuberto sus pies de barro.

La dicotomía entre el virrey y la Audiencia expresa la superioridad de lo individual, particular y concreto de la acción de la Audiencia frente a la generalidad y universalidad de la acción del virrey. Es decir, mientras que el virrey se ocupa de cumplir con las funciones generales de Estado y no tiene relaciones personalizadas con la sociedad civil ni cuenta con estructuras de delegación, la Audiencia posee

19 *Ibid.* p. 100.

dichas estructuras y trata materias que afectan directamente a los particulares.²⁰

Para comprender el alcance de los poderes de la Audiencia²¹ señalemos los ejemplos siguientes: a) son tribunales administrativos y como tales conocen las resoluciones gubernativas de los virreyes; b) a falta de virrey se convierten en Audiencias gobernantes; c) se constituyen como acuerdo u órgano asociado de gobierno y en razón de ello participan en la función reglamentaria mediante los autos acordados; d) tienen función tutelar respecto a los indios; e) velan por la rápida expedición de los pleitos y conflictos fiscales; f) reciben encargos por comisiones y cumplen funciones de Missi, en cuanto que informan y averiguan acerca de alzamientos, desórdenes, excesos de gobernadores, realización y gestión relacionados con asuntos de Estado o de guerra.²²

Además de la Audiencia, el poder del virrey es limitado por la organización eclesiástica, la cual debe su poderío a la capacidad para distribuir su acción y llegar hasta la última célula social del territorio y por ser a la vez el brazo ejecutor de la ideologización y el acrecentamiento de su poder económico y financiero. La situación descrita así, no es, en sentido estricto, una forma planeada y elaborada de

organización mediante el recurso del equilibrio de poderes y derivada del libre arbitrio del monarca, sino que es un sistema de distribución de poderes que el mismo rey central representa. Dicho de otra manera, el rey, como tal, se haya condicionado por las fuerzas reales de poder de la sociedad que representa y por tanto se sustenta en dichas fuerzas. Es lógico que traslade dicho condicionamiento al territorio nuevo. De este modo el virrey, que es encarnación del monarca, refleja esta situación.

Sin embargo, esto no significa que el monarca central sea tan débil como el virrey mismo, sino por el contrario, en territorio novo-hispano gobierna bajo un sistema absoluto tal, que su poder intragubernamental y extragubernamental se manifiesta a lo largo y a lo ancho del territorio conquistado a través de su dispositivo provincial y distrital o en representación directa por medio de los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores.

Ponemos énfasis en la figura del virrey, en razón de que constituye el embrión y una experiencia histórica de vital importancia en el desarrollo de la institución político-administrativa del Estado moderno mexicano: el Poder Ejecutivo. A pesar de que los virreyes tenían gran servidumbre a su servicio,²³ no pudieron delegar funciones que abarcaran el conjunto del territorio y constituir así un sistema político-administrativo que facilitara su desarrollo

20 La audiencia tiene superioridad frente al puro poder político, y en su funcionamiento reflejaba la entera vida de la provincia, pues trataban de materias de administración, jurisdicción, procedimiento, etc. Beneyto Pérez, Juan. *Op. cit.* p. 432.

21 "Las audiencias tuvieron una señalada intervención en el gobierno bien como consejo del virrey, bien como organismo encargado de realizar ciertos actos de naturaleza gubernativa. Miranda, José. *Op. cit.* p. 118.

22 *Ibid.* pp. 119-120.

23 "Los Virreyes mantenían una servidumbre numerosa, y estaban protegidos por guardias extensas. Es frecuente la cifra de cincuenta criados (Toledo tuvo setenta y dos), y las guardias suelen ser de veinticuatro alabarderos (cincuenta Toledo, que tenía además cincuenta arcabuceros y un centenar de guardianes a caballo)" Beneyto Pérez, Juan. *Op. cit.* p. 432.

en forma cualitativa. El poder gubernativo que tenían se encerró en sí mismo y, al no expandirse, permitió que otras instancias no propiamente gubernativas cumplieran con tales funciones.²⁴

El origen de las demarcaciones políticas, administrativas y judiciales, no se desarrollan, entonces, a partir de la institución virreinal propiamente dicha, sino que derivan de ella. En primer lugar, por el carácter que confiere la Corona a los primeros conquistadores, (por ejemplo a Cortés se le dio el título de gobernador); en segundo lugar, la naturaleza de la conquista (la cual se consideraba por accesión y reinos) permite la introducción de instituciones desarrolladas en el seno del imperio español, tales como la alcaldía el corregimiento y el Cabildo.²⁵ En tercer lugar, la forma de dominio reviste un carácter de tutelaje, en razón de que los aborígenes fueron la base del poder de los monarcas de ultramar, lo que da lugar a los corregimientos de indios, y en cuarto lugar, la distribución de instituciones judiciales y de tutelaje permite que en la práctica adquirieran un carácter político y administrativo que a la postre origina un conjunto de cuerpos e instituciones autónomas que adquieren importancia fundamental para la formación del Estado político-administrativo; ejemplo: los estados federados y el municipio.

Así, en la práctica del imperio español encontramos las dos tendencias fundamentales: el germen del poder ejecutivo dictatorial —comisarial en la figura del virrey y soberana en la de los presidentes—, y la organización política administrativa del Estado nacional, bajo el sistema federal, que tiene como unidad elemental el municipio.

De la misma manera observamos que la práctica del imperio origina también el desarrollo histórico de funciones de gobierno diferenciadas, (división de poderes) como negación de la confusión necesaria de poderes que existió durante el periodo colonial.

Las demarcaciones políticas, judiciales, administrativas y eclesiásticas practicadas durante los dos primeros siglos de colonialismo, originan una anarquía funcional que ya no corresponden a los intereses metropolitanos. Además, en la estructura administrativa imperial ocurren una serie de modificaciones sustantivas,²⁶ por ejemplo la sustitución del sistema colegial por un sistema centralista y burocrático, puesto en práctica por los Borbones.²⁷ Luego, entonces, el Consejo de In-

24 "Lo único que en aquel ambiente prosperó fueron las Reales Audiencias, y éstas constituyeron el núcleo de las futuras demarcaciones". *Ibid.* p. 432.

25 "Las alcaldías mayores fueron establecidas en la Nueva España, como en la antigua, para la administración de justicia de las comarcas que dependían del rey... El corregimiento fue una institución introducida con el objeto de llenar el hueco dejado por los encomenderos que carecían de título legítimo y cuyos beneficios fenecían". Miranda, José. *Op. cit.* p. 121.

26 "Los corregidores y alcaldes mayores eran principalmente jefes gubernativos y jueces superiores de sus distritos... También se confiaba a dichos magistrados funciones de muy diversa índole, verbigracia: de control como las visitas, que debían efectuarse una vez durante su mandato; fiscales como la intervención en el cobro del tributo; administrativas, como la construcción y conservación de obras públicas; de tutela y protección de los indios". *Ibid.* p. 123.

27 "La tradición de los Borbones era centralista y se convino que el mejor medio para conseguir el establecimiento de España era por medio de una monarquía poderosa, haciendo desaparecer todo asomo de independencia y eliminando todos los privilegios sociales, eclesiásticos y municipales ajenos de la corona". Lynch, John. *Administración colonial española 1782-1810.* p. 11.

días debe transformarse en un órgano más funcional y operativo que satisfaciera la política imperial, razón por la cual se crea la Secretaría del Despacho de Indias, en el año 1717, dividida en dos secciones; una encargada del despacho de títulos y mercedes y de la provisión de empleos y la otra comisionada para los asuntos de guerra, hacienda y comercio y navegación.²⁸

Los principios burocráticos de división del trabajo y de la especialización desarrollados al nivel central hispano, originados por el proceso de centralización del Estado español, plantean la necesidad de una profunda reforma en la administración territorial de la Colonia, expresada en un proyecto analizado y estudiado por los consejeros del monarca. Así surge el proyecto de la creación del sistema de intendencias para uniformar o racionalizar, con fines económicos y políticos, la administración pública colonial.²⁹

El proyecto estaba constituido por las siguientes consideraciones y normas: 1) elevar la capacidad de control del rey hacia los immensos territorios; 2) establecer un sistema jerárquico de competencias y autoridades, siendo el virrey la máxima autoridad pero delegando en los intendentes las funciones de justicia, real hacienda, guerra y administración

general; 3) establecer un sistema de remuneración justo para los intendentes, con el propósito de evitar la corrupción en que han caído los corregidores y alcaldes mayores; 4) mejorar el sistema de recaudación y tributación a través de una eficiente administración; 5) abolir los cargos de corregidores y alcaldes mayores; en su lugar los intendentes tendrán la capacidad de nombramiento de subdelegados en las poblaciones mayores de su distrito, para mejorar la recaudación de rentas y a estos funcionarios se les deberá pagar sueldos razonables; 6) el puesto de subdelegado deberá ser para españoles, aun en los pueblos indígenas. El proyecto, visto en su conjunto, plantea la necesidad de la centralización o reforzamiento del poder imperial, tanto en lo político-administrativo como en lo económico, para contrarrestar las tendencias de ascensión de las fuerzas locales a las estructuras del poder, como sucede en el virreinato, en las audiencias, alcaldías y corregimientos, sobre todo estos últimos, ya que prebendarios habían monopolizado no sólo lo estrictamente político-administrativo sino también lo económico. Son tales los intereses, que el proceso de implantación de reformas se dificulta, pues a pesar de que al virrey Croix se le autorizó establecerlas mediante la real orden del 10 de agosto de 1767, no es sino hasta la publicación de la real ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes del año 1786 que cobra expresión real.³⁰

28 Miranda, José. *Op. cit.* p. 189.

29 "Se pueden citar tres causas principales del desarrollo de las ideas ilustradas: 1) El desarrollo del capitalismo industrial que requería del centralismo político para llevar a cabo sus objetivos. 2) progreso de nuevas corrientes de pensamiento, como el racionalismo, materialismo y empirismo y 3) correlación de fuerzas entre el Estado y la iglesia en la cual la fuerza de la iglesia disminuyó debido al fortalecimiento político del Estado". Fernández Sanllán, José Florencio. *La administración pública en la época colonial.* p. 70.

30 "Las reformas en Nueva España entendidas en estos términos significan racionalización del Estado colonial, centralización para acelerar la explotación, asegurar el envío de riquezas a la península y garantizar la posesión de la Corona en los territorios ultramarinos por medio de la burocratización y la defensa militar". *Ibid.* pp. 71-72.

Esta reorganización político-administrativa manifiesta un cambio en las relaciones entre el virreinato y la Corona ya que el virreinato no es considerado o concebido como un componente más del reino, sino como una colonia propiamente dicha. Es decir, lo institucional, jurídico y cultural del virreinato deja paso a lo propiamente de dominio y explotación económica, sólo así se explica la creación de la Superintendencia General que absorbe en forma total las funciones hacendarias del virreinato, en manos, antiguamente, del virrey. Al superintendente, por lo tanto, le quedan subordinados en los ramos de hacienda y economía de guerra. A los intendentes de provincia, sus funciones³¹ le son reforzadas a través de la junta superior de Real Hacienda. La nueva política fiscal implica una profesionalización del personal encargado de dicha función y a la vez un proceso de centralización al establecerse Cajas Reales de Principales, administradas por el intendente, el contador y el tesorero. Obviamente la necesidad de mayor recaudación afecta a las corporaciones como la del Consulado de Comerciantes de la ciudad de México, que tiene la concesión del cobro de alcabalas.

Entonces es importante no perder de vista que los cambios estructurales en el centro im-

perial originan transformaciones fundamentales en el seno de la sociedad colonial y el proceso de centralización hacia la metrópoli, por ende, posibilita la formación de estructuras político-administrativas regionales más flexibles a las necesidades de los grupos locales, pero que a la vez son coto para su propio desarrollo. Esta contradicción se manifiesta en forma muy clara durante la guerra de independencia y la formación de la República.

La formación de las intendencias, por otra parte, abre camino para la formación e identificación de lo nacional³² a través de una homogeneización de las formas políticas de dominio, la internalización de las mismas y a la vez por el conocimiento que se tuvo, a través de la estadística, de los recursos del territorio.³³ El proyecto de centralización no obtiene los resultados deseados en la medida en que a los intendentes se les asigna una abrumadora carga de obligaciones sin los recursos necesarios, por eso existe una enorme diferencia entre lo que quiere hacer un gobierno y el cómo hacerlo con la mayor eficiencia. Por otro lado, derivadas del proteccionismo regional y local por medio de las alcabalas, surgen tendencias de desarrollo de otros procesos económicos que de alguna manera originan la

31 "Al frente de cada intendencia estaba un gobernador o corregidor intendente, cuya tarea principal era la elevación de la prosperidad económica y el aumento de los ingresos fiscales, pero que estaba investido también de facultades judiciales y en parte, incluso, también militares. El jefe de un partido se denominaba subdelegado. Se disolvieron las viejas provincias y sus subdivisiones, los corregimientos y alcaldías mayores. En las capitales de los virreinatos se signó temporalmente un superintendente general, que dependía directamente del Ministerio de Indias". Konetzke, Richard. *América Latina (época colonial)*. p. 126.

32 "Tenían otras atribuciones como la de proponer nuevas orientaciones comerciales; promover el ensayo de nuevos cultivos, fomentar las poblaciones y señalar mejores formas de administración". Fernández Santillán, José Florencio. *La administración...* p. 96.

33 "El impulso al comercio que representó la elaboración del intercambio externo tuvo importantes elementos que multiplicaron su efecto interno. De éstos resaltan las diversas reformas que introdujo la administración borbónica en las colonias como la descentralización del poder virreinal mediante el apoyo a las intendencias. Ello estimuló, desde la segunda mitad del siglo XVIII un importante aumento en el intercambio comercial interno". Peña, Sergio de la. *Op. cit.* p. 37.

integración de esas regiones y localidades. Por ello las reformas político-administrativas y económicas no lograron introducirse en el seno de sus sociedades.

En suma, la administración pública colonial en cuanto relación social, históricamente determinada entre el Estado y la sociedad civil, y como acción organizadora, no hace más que expresar sus vinculaciones con diversas etapas del desarrollo social, tanto en la metrópoli como en la colonia. De este modo, observamos que el proceso de desarrollo del capitalismo español y la conformación específica del Estado repercute en la forma de dominio de la Nueva España, a la vez, que el desarrollo de las fuerzas productivas y por tanto, de nuevas relaciones de producción de esta formación social, influyen e imponen nuevas modalidades a las instituciones político-administrativas de la Corona. Estas modalidades derivadas de la práctica social, tienen un doble carácter; por un lado, son una forma de adaptación a las necesidades del imperio, pero por otro lado originan las vías para la constitución de la nacionalidad mexicana, por tanto, de un país independiente.³⁴

En el ámbito de las estructuras administrativas, el proceso se da de acuerdo con la ley de desarrollo de la administración pública, la cual expresa que en todo proceso revolucionario, la administración del antiguo régimen en lugar de destruirse, se perfecciona.³⁵ Por

lo tanto, en el seno mismo del antiguo régimen surgen estas estructuras de la administración; la organización del poder virreinal se perfecciona por las del Ejecutivo, la forma de organización de las intendencias son mejoradas por las de los estados autónomos, la organización colegial y patrimonial, por el sistema burocrático, etcétera.

Es importante entonces, seguir de cerca las instituciones creadas durante el colonialismo, cuya práctica originó su posterior desarrollo que culmina con las secretarías, comisiones, oficialías mayores.

Los órganos administrativos más importantes, además de los antes mencionados, que se originaron durante la época de los Borbones y tuvieron un desarrollo cualitativo posterior son:

Administración General de Cobranzas. La cual vino a sustituir al Consulado de México, que tenía el monopolio de la recaudación de las alcabalas en la ciudad de México; esta política es ampliada y anula los arrendamientos de la aduana de Veracruz y de la casa de moneda; por consiguiente se origina uno de los primeros procesos de centralización de la po-

34 "Ellos, los intendentes, formaron largas y cuidadosas —y aun precisas para la época— relaciones geográficas, económicas y estadísticas de sus provincias; relaciones que constituyeron la base de los censos de población de Revillagigedo, y también ellos se esforzaron por llevar a cabo la labor de fomento económico y cultural que se les señaló". Miranda, José. *Op. cit.* p. 205.

35 "Cada interés común se desglosaba inmediatamente de la sociedad, se contraponía a ésta como interés superior, general, se sustraía a la propia iniciativa de los individuos de la sociedad y se convertía en objeto de la actividad del gobierno, desde el puente, la escuela y los bienes comunales de un municipio rural cualquiera, hasta los ferrocarriles, la riqueza nacional y las universidades. Finalmente, la república parlamentaria, en su lucha contra la revolución vióse obligada a fortalecer, junto con las medidas represivas, los medios y la centralización del poder del gobierno. Todas las revoluciones perfeccionaban esta máquina en vez de destruirla". Marx, Carlos. "El dieciocho brumario de Luis Bonaparte", en: *obras escogidas*, (2 tomos). p. 314.

lítica fiscal, experiencia que es desarrollada y perfeccionada por el régimen republicano.

Secretaría del Virrey. La idea de las secretarías como hemos visto nace durante el desarrollo de la monarquía absoluta, de igual manera el virrey tuvo auxiliares en el despacho de los diversos asuntos que le competían. Es importante hacer la diferenciación entre los notarios de gobierno³⁶ y los secretarios propiamente dichos. Los primeros daban fe pública sobre documentos, nombramientos, decretos, etc., además tenían la capacidad de refrendo mientras que los segundos no tienen el carácter de permanentes sino que aumentan o disminuyen su número de acuerdo con las disposiciones del virrey. La Secretaría del Virreinato se constituyó por un tiempo en el eje central de la acción gubernamental, pero la ineficiencia general de que adolecía dificultó su desarrollo cualitativo dentro del marco del colonialismo.

Es interesante observar que las secretarías se hallan determinadas por la institución virreinal, tanto cuantitativa como cualitativamente, en razón de que expresan el desarrollo o hipertrofia del mismo. De igual manera se puede deducir que durante el periodo de gobierno republicano del siglo XIX, las limitaciones

históricas y coyunturales del Poder Ejecutivo son causa del estancamiento de las secretarías de Estado. Por el contrario, el fortalecimiento del Poder Ejecutivo y la ampliación de su espacio de acción produce un desarrollo cualitativo y cuantitativo de las secretarías. Sin embargo, existe un límite del crecimiento de esta institución administrativa y esto se conforma cuando alcanzan tal desarrollo que se constituyen como poderes autónomos del jefe del Ejecutivo y desde luego por el grado de desarrollo de la división social del trabajo.

Tribunal de Testamentos, Capellanías y Obras Pías. Este tribunal contaba con un extraordinario poderío económico, tanto en el ramo de las finanzas como en el de los bienes inmuebles porque captaba y distribuía la mayor parte de la riqueza eclesiástica. Existieron varios intentos de la Corona de limitar y controlar el poder económico de la Iglesia a través de diversos medios, entre los cuales se destaca la ley de consolidación de Vales Reales.³⁷ En el proceso revolucionario de independencia, la Iglesia, como fuerza económica fundamental, se manifiesta a nivel político en la República bajo la constitución de la Secretaría del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos.

Estos señalamientos sólo son indicadores del proceso de transformación de las instituciones administrativas, las que observaremos más de cerca en el periodo de transición entre

36 "Al frente de estas oficinas estaban los notarios de gobierno los cuales habían comprado su cargo a la Corona. El salario de dichos funcionarios consistía en los honorarios que percibían por la preparación de documentos oficiales. Los notarios tenían a su cargo la calificación de la autenticidad de los documentos oficiales en lo referente a nombramientos, decretos, presentación de demandas o recursos administrativos ocasionados por las medidas virreinales; y así mismo, eran los responsables de la preparación general de expedientes y despachos". Castañeda Niebla, Ma. Belén, et. al. *La administración pública de 1786 al primer tercio del siglo XIX.* pp. 99-100.

37 Conjunto de préstamos que la Iglesia tenía que asignar a la Corona para solventar su precaria situación financiera, y esto originó que la Institución eclesiástica, al no tener en forma líquida el dinero forzó a los deudores un pago inmediato, lo cual ocasionó profundo malestar entre los grupos coloniales en contra de la Corona.

colonialismo y la formación de la República independiente.

El periodo de transición. La posibilidad de la independencia de México se presenta a partir de las crisis económicas y políticas del imperio español y por la coyuntura internacional que se presenta con la ampliación de las esferas de dominio de los Estados nacionales como el francés y el norteamericano. La síntesis de estas condiciones se expresa en forma concreta en la conquista militar de España por Napoleón III, lo que produce la fractura de la relación de dominio entre metrópoli y colonia. El vacío de poder que se produce en la Nueva España cobra expresión a partir de varios intentos de llenarlo mediante la constitución de diversos órganos que tratan de lograr la representación del conjunto de la sociedad, a través de la elevación de los intereses particulares de estamento a este rango. Así tenemos el caso de la Junta Provisional compuesta por funcionarios del gobierno virreinal, la Iglesia y los miembros más representativos de los criollos. La Junta Provisional tenía un doble carácter: por un lado, pugnaba por la preservación de las instituciones político-administrativas de dominio y por el otro, quería ampliar el espacio del proceso de arribo del estamento criollo a los niveles de decisión del gobierno local. Necesariamente esta política origina una posición contraria, es decir, la de evitar los intentos de los criollos de controlar el gobierno local*. Para ello se crea la Junta Extraordinaria y Buen Orden constituida principalmente por miembros de la Audiencia, por almaceneros de la ciudad de México y por

la oligarquía peninsular. Estas juntas, en última instancia, expresan un deterioro de la institución político-administrativa fundamental: el virreinato. Esto demuestra el grado de dependencia de la periferia y sus instituciones con respecto de la metrópoli, cuya máxima expresión es la transformación de la organización administrativa en juntas militares que tratan de mantener a través de una situación de fuerza la condición de dominio que no se logró por las vías institucionales. El proceso de debilitamiento de la monarquía absoluta y la aparición del liberalismo como práctica política en España, modifica la relación de colonialismo mediante la organización de la representación en las Cortes de los diferentes grupos regionales, a través de las llamadas Diputaciones Provinciales y de la redistribución de los poderes por medio de una asignación más clara de las atribuciones y competencias de los órganos de gobierno. Sigue entonces que se reducen, en el plano formal, las facultades y atribuciones del virrey, convirtiéndolo simplemente en el principal jefe político. De igual manera, la Audiencia pierde las atribuciones de carácter político y administrativo que tenía y mantiene solamente las de carácter judicial. En el plano regional se hace una clasificación ordenada de las funciones de los jefes políticos, intendentes y representantes provinciales, lo que permite una mayor claridad en la distribución y delegación de competencias y atribuciones. Este conjunto de modificaciones crean una serie de expectativas y experiencias de los grupos coloniales los que, a pesar de su nulificación por Fernando VII al volver al poder, permanecen como hechos históricos de un proceso de coordinación de la centralización político-administrativa. Incluso, dentro del movimiento de independencia, algunas provincias como las de occidente, plantean ir más allá del proceso de

* Nos referimos al gobierno de la ciudad de México, que se constituye como el centro de la política del conjunto del territorio.

coordinación y observan la perspectiva de lograr una real autonomía, no a nivel comisarial, sino en el plano de la soberanía.

El periodo de transición refleja un proceso de acomodamiento a los hechos y a la vez un cambio a transformación en el carácter de las instituciones político-administrativas derivadas del colonialismo, las cuales son perfeccionadas y desarrolladas por los nuevos grupos en el poder del México independiente.

Es importante no olvidar los ensayos por conformar una organización político-administrativa de los grupos dirigentes del proceso revolucionario de independencia, tales como —según lo expresado a través de los *Sentimientos de la Nación* de Morelos—, las primeras concepciones de organización de gobierno de Hidalgo,³⁸ el proyecto de Constitución de Ignacio López Rayón y la Constitución de Apatzingán de 1814.

Este último documento, propone, en un plano formal, un sistema de distribución de los poderes del naciente Estado, por medio de una diferenciación y determinación de los ámbitos de competencia y funciones, de tal manera que sean expresión del proyecto político atrofiado por el dominio español, destacando la supremacía de la representación sobre la delegación. Así se formula y se conciben tres órganos de gobierno bien diferenciado como son: El Supremo Congreso Nacional, el

Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia.

El predominio del Supremo Congreso Nacional y la idea que conlleva de lograr la representación del conjunto de los grupos que pugnan por constituir precisamente lo nacional, es un hecho que tiene importancia fundamental en las posteriores concepciones de la forma de organización de un nuevo gobierno.

El supremo gobierno, entonces, se concibe como un órgano de ejecución de las disposiciones del Supremo Congreso Nacional, de ahí que en su organización se le asigne a un cuerpo colegiado, compuesto por tres individuos con igual autoridad para evitar la reproducción de una dictadura de tipo comisarial. En las condiciones de guerra en que se formula tal organización, es natural que su expresión material para llevar a cabo las funciones propias de gobierno, se expresen a través de secretarías que realicen funciones de acuerdo con los requerimientos de coyuntura. Así, se crean tres secretarías de despacho: la de guerra, la de hacienda y la de gobierno.

Los diferentes proyectos de organización de gobierno anunciados corresponden a dos niveles, de acuerdo con los grupos que lo expresan. En primera instancia, se manifiestan tendencias que intentan preservar la forma de dominio pero con un proceso de adecuación de las instituciones político-administrativas a los momentos históricos y en segundo lugar, se exponen proyectos que aparecen como una negociación de las prácticas gubernamentales del colonialismo, lo que ataña directamente a la dominación colonial, y que tratan de perfeccionar aquellos aspectos que expresan los intereses de los grupos dirigentes del proceso

38 "Con Hidalgo surgió el primer intento de separación de poderes confiando al legislativo a una junta o congreso, mientras que al ejecutivo se reservó al jefe del movimiento. Para auxiliarlo en sus tareas administrativas, se establecieron las "Secretarías de Estado y del Despacho Universal, y de justicia". Castañeda Niebla, Ma. Belén Guadalupe. *Op. cit.* p. 181.

revolucionario de independencia, con miras de constituir un gobierno autónomo. En el periodo de transición, pues, se declaran diversas tendencias que a largo plazo constituirán una rica experiencia para la organización del futuro gobierno republicano.

LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL CONGRESISMO

La primera forma de organización del gobierno independiente, en el nivel estructural y en el funcional, no puede más que expresar el carácter de las relaciones sociales de producción y el grado de desarrollo de las fuerzas productivas y, por lo tanto, de la forma y contenido de la división social del trabajo, de la estructura de clases y de su forma de organización y representación política.

La formación social mexicana, en los inicios de la vida independiente, expresa la tendencia general a consolidar una ruptura de las estructuras tradicionales —desde las organizaciones comunales hasta las estructuras administrativas—, con aquello que dificulta el camino de los proyectos burgueses. Pero este proceso necesita de un tiempo considerable que abarca la segunda, y la tercera cuartas partes del siglo XIX. En el ámbito de la división social del trabajo se observa la no alteración de la estructura agraria, lo que posibilita la rehabilitación del poder de la hacienda y el reforzamiento del clero, debido a la vinculación financiera de éste con los hacendados. La preservación de tales poderes limita, entonces, el proceso de formación de la pequeña burguesía y de inversiones de capital, ya que la fuerza de trabajo vive aún sujeta a lazos señoriales. En complemento con tal situación, la

guerra de independencia origina una baja en la producción agrícola, minera, manufacturera, provocando que la división social del trabajo se exprese en forma difusa, hecho que repercute directamente en la estructura de la administración pública.

Las clases, por lo tanto, no están claramente definidas, en el sentido que hoy en día conocemos, sino que se constituyen como estamentos³⁹ que buscan influir en la nueva estructura de gobierno, el que va a manifestar la contradicción entre militares y el clero en contra de los "paisanos". En este contexto, las estructuras administrativas del gobierno de Iturbide presentan estas contradicciones. Así lo podemos observar cuando se instituye la Junta Provisional Gubernativa, con carácter de órgano legislativo, la cual no expresa precisamente los intereses del conjunto de los "paisanos", mas sí de los de la oligarquía, compuesta por los representantes de la Iglesia, los militares y la "nobleza". Su carácter denota la tendencia a preservar la forma de las instituciones gubernamentales coloniales que les eran familiares.⁴⁰

Establecido así el grado de división social del trabajo y por la composición del grupo hegemónico que arriba al poder, las estructuras administrativas centrales se conforman a partir de la experiencia en la organización de las

³⁹ "La población mexicana puede dividirse en tres clases, la militar, la eclesiástica y la de los paisanos. La más numerosa, influyente, ilustrada y rica es esta última que se compone de negociantes, artesanos, propietarios de tierras, abogados y empleados". Mora, José María Luis. *Méjico y sus revoluciones*. p. 88.

⁴⁰ Gordon Schaeffer, Wendell Karl. "La administración pública mexicana" en: Stephen Spencer Goodspeed, et. al. *Aportaciones al conocimiento de la administración pública federal (autores extranjeros)*. p. 219.

"cuatro causas" (hacienda, justicia, gobierno y guerra) y a la vez de toda la tradición de la monarquía absoluta en lo que respecta a la simplificación de la acción del gobierno, el que las ordenaba en gobierno, justicia, guerra y hacienda.

Así se instituyen, por medio del Reglamento Para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, del 8 de noviembre de 1821, las secretarías de Relaciones Exteriores e Interiores; Justicia y Negocios Eclesiásticos; Guerra y Marina, y Hacienda.

Si partimos de la consideración de que dicha norma jurídica expresa la práctica de la actividad gubernamental, el reglamento describe una estructura y funciones de la administración central con alto grado de sencillez y sin complejidad. Esto se puede observar a partir del número de empleados⁴¹ que se asignaban a cada ministerio central para el despacho de los asuntos de su competencia, los cuales sumaban 22 en total incluyendo al ministro. Si hacemos una suma aritmética de los cuatro ministerios podemos determinar que el conjunto de los empleados, señalados por la norma, de la organización administrativa central suman la cantidad de 88.

Otro ejemplo que muestra la incipiente organización de la administración pública con-

gresional de la junta, surge de las funciones que le corresponde a cada ministerio.

A la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores le corresponde, entre grandes rubros, los siguientes:

- Relaciones diplomáticas
- Gestión de la Dirección General de Correos
- Composiciones de caminos y calzadas
- Todos los asuntos permanentes de Estado

A la Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia y Negocios Eclesiásticos le corresponde:

- Todos los negocios de los consejos que haya, tribunales supremos, jueces y demás autoridades civiles del reino, cuyas consultas de pleitos, causas y demás deben ser despachados por ella
- Los asuntos generalmente eclesiásticos
- Los pertenecientes a todas las religiones seculares y regulares
- Todo lo correspondiente a las tres juntas supremas: de cirugía, de medicina y de farmacia
- Todos los empleados de la servidumbre en general del palacio imperial

A la Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina le corresponde:

- Los asuntos pertenecientes a las armas y guerra de mar y tierra
- La provisión general de los empleos del ramo

A la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda le corresponde:

- Lo perteneciente a la Hacienda Pública en

41 "Oficial mayor 1o., oficial mayor 2o., oficial segundo 1o., oficial segundo 2o., oficial 3o., oficial 4o., oficial 5o., oficial 6o., oficial 7o., oficial 8o., un archivero con honores de oficial de secretaría, dos oficiales de archivo, un portero, un mozo de oficio, dos ordenanzas y cuatro escribientes". "Decreto sobre establecimiento de los ministerios", *Méjico a través de los informes presidenciales*, T. 5, V. 1. p. 41.

- sus diversas rentas.
- La provisión inmediata o aprobación en su caso de todos los empleos de rentas.

Es de observarse la incipiente estructura que presenta para realizar las funciones. Sin embargo, es menester señalar que las organizaciones existentes en materia de guerra, hacienda, justicia, negocios eclesiásticos y gobierno interior corresponden a estructuras que prevalecen desde la Colonia. La administración pública del naciente Estado trae consigo el sello de la administración colonial.

En cuanto a las obligaciones de los secretarios de Estado y oficiales señaladas en el decreto, como son la de proponer a la regencia reformas y mejoras a la administración y la de dar audiencia, cabe destacar que el conjunto de estas actividades y procedimientos son de gestión mas no de organización.

Con relación a esta situación, es menester recordar que las estructuras administrativas no expresan más que en cierto grado la división social del trabajo y de ciertas relaciones de producción que se manifiestan en dos tendencias fundamentales: un proceso de acumulación originaria de capital bajo una organización simple y un proceso de feudalización expresa por la constitución de grandes extenciones territoriales organizadas en forma de señoríos por la Iglesia y los hacendados. En estas condiciones, las clases y sus luchas se circunscriben en un nivel fragmentario y regional al no tener un asiento real de poder, como podría ser un Estado nacional propiamente dicho.

La cuestión fundamental del periodo de anarquía, se expresa en forma objetiva en un incipiente desarrollo del Estado mexicano,⁴² es decir, en la organización de la clase domi-

nante o hegemónica o en la organización política de la sociedad. En este sentido el papel del Ejecutivo o de la administración pública en cuanto actividad organizadora del Estado, se haya determinado por el grado de desarrollo de lo propiamente estatal.

La posibilidad de desarrollo del Estado, se haya en relación con la no integración de un mercado interno, en lo que significa una desarticulación de las regiones. Esto demuestra la inexistencia —y la necesidad— de una administración central y, de hecho, de un eje central de gobierno.

Dentro de las fuerzas productoras se manifiestan pocos cambios en relación a la época colonial. Por lo mismo, en las relaciones de producción y en la división social del trabajo tampoco surgen modificaciones sustanciales.

La transformación no cualitativa de la estructura socioeconómica se refleja en la permanencia de las cuatro causas como eje fundamental de la acción del gobierno. Por otro lado, la indeterminación de lo estatal aflora en forma evidente en el aspecto financiero. En razón de ello, recurre al préstamo forzado de los grandes comerciantes, los cuales, ante la imposibilidad de pago oportuno, reciben comisiones y canonjías de diversa índole. Se

⁴² "Los poderes militares que surgieron vencedores de ella (la independencia) no dominaban sino en el terreno que pisaban; las demarcaciones territoriales que encerraban los nuevos países independientes eran simples líneas ilusorias en los mapas... Durante décadas enteras no hubo otra cosa que simples denominaciones nacionales que aspiraban a constituirse en verdaderos Estados nacionales; hubo, sí, centros urbanos y regionales más o menos organizados que luchaban por mantener la representación exterior de esas denominaciones nacionales, pero no verdaderos Estados". Córdova, Arnaldo. *Los orígenes del Estado en América Latina*. pp. 18-19.

explica entonces que la ejecución de las obras y servicios públicos no se lleven a cabo o que permanezcan en manos privadas como arrendamiento o como medios de pago.

En suma, la debilidad del Ejecutivo da cuenta de una realidad económica y política que tiene su asiento en las regiones y por tanto en las oligarquías locales, de ahí que los estados recién formalizados en la Constitución de 1824, sean el canal de expresión de estos grupos. La lucha entre federalistas y centralistas responde a las contradicciones existentes entre los grupos que permanecen y tienen asiento en el poder público postindependencia.⁴³

En última instancia, federalismo y centralismo no son más que una expresión político-jurídica de una necesidad histórica: la formación de un Estado nacional que garantice la reproducción y legitime el dominio de las oligarquías y corporaciones. En vista de que este Estado no expresa en forma acabada la organización política de la sociedad, las oligarquías regionales (federalistas) y corporaciones (centralistas) entrarán en lucha en el terreno de lo concreto. Es decir, se dedicarán a dirigir lo

existente en materia gubernamental con vista a sus intereses inmediatos por medio del Congreso y el Ejecutivo.

La vía parlamentaria para dirigir el conjunto social es fundamental debido a la debilidad del Ejecutivo, tanto en materia política como jurídica y administrativa.

El origen de la administración pública como hecho distintivo —y con cierto grado de autonomía al adquirir dimensiones estructurales y formales, que determinan los perímetros que hoy día siguen existiendo—, la encontramos en la formación del Poder Ejecutivo, porque como hemos sostenido, la administración pública al ejecutar detallada y sistemáticamente la ley pública, se convierte en el poder actuante o en el Estado constructor. En razón de ello, la delimitación o ámbito de acción de la administración se da cuando se plantea la posibilidad de la división de poderes o cuando se conforma el Poder Ejecutivo.

El primer intento de determinar el ámbito de la administración pública en lo que respecta a la ejecución, la encontramos en el artículo 11 y 12⁴⁴ del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814 por el movimiento revolucionario independentista bajo el mando de José María Morelos. Más que una división de poderes se hace una distinción y división del trabajo gubernamental. Sin embargo, el hecho de que se plantee la existencia de un órgano específico de ejecu-

43 "Entre 1824 y 1829, ya promulgada la Constitución federalista y establecido, al menos jurídicamente, el nuevo Estado, la naciente vida política nacional que albergaba la manera predominante a los intereses de las oligarquías y de las corporaciones, se paralizó en torno a las disputas entre federalistas y centralistas.

"Generalmente tiende a explicarse este conflicto como una desavenencia exclusivamente jurídica sobre la forma del nuevo Estado, o, en otras versiones se pretenden localizar aquí los primeros conflictos entre las incipientes fuerzas "Burguesas", y las fuerzas que defendían la herencia feudal de la Colonia". San Juan Victoria Carlos y Velázquez Ramírez, Salvador. "La Formación del Estado y las políticas económicas (1821-1880)", en: Cardoso, Ciro. *Méjico en el siglo XIX*. p. 70.

44 Artículo 11... tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de aplicarlas a los casos particulares. Artículo 12... Estos tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial no deben ejercer ni por una sola corporación. *Decreto constitucional...*

ción de la ley, la pauta para que en el futuro no se olvide esta fórmula de gobierno.

El principio de división del trabajo gubernamental es estipulada a partir de los tratados de Córdoba y del Plan de Iguala, en el año de 1821, los cuales posibilitan el nacimiento de la nación. El Poder Ejecutivo, de acuerdo con estas normas, residirá en una Regencia que se compondrá de tres personas, cuyo nombramiento correrá a cargo de la Junta Provisional Gubernativa. Es necesario señalar que dicha junta tiene un carácter transitorio, mientras que el Congreso tiene como función poner en ejecución todas las disposiciones del Plan de Iguala, cuidar y conservar las ramas de la administración y, desde luego, convocar a Cortes.

En este contexto la actividad de la Regencia se pierde ante el peso de la Junta. La Regencia expidió la convocatoria el 24 de febrero de 1822 y se instaló el Primer Congreso Constituyente.⁴⁵ Este hecho marcó el nacimiento real y objetivo del Poder Ejecutivo y, por lo tanto, de la administración pública, pues la Regencia se presentó ante el Congreso y prestó juramento, reconociendo que la soberanía nacional estaba representada en ellos que debían obedecer las leyes y constituciones que dictare.

La representación de la sociedad civil en el Estado era pues un hecho evidente, pero a la

⁴⁵ "Los diputados juraron en la catedral defender y conservar la religión católica sin admitir otra alguna; guardar y hacer guardar la independencia y formar la Constitución Política bajo las bases del Plan de Iguala y tratado de Córdoba, estableciendo la superación absoluta de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial". Alamán, Lucas. "Historia de México", T.V. p. 458, citado por Ignacio Carrillo Prieto en: *poder ejecutivo en las constituciones de independencia*. p. 180.

vez confirmaba la delegación del Estado en la sociedad civil (Poder Ejecutivo). Así se inicia la lucha irreconciliable entre los dos poderes, lucha que termina con la desaparición del espíritu agresivo del Congreso de hoy.

El Congreso, al sentirse depositario de la soberanía, con pleno derecho para gobernar y dirigir los destinos de la nación y al estar compuesto por representantes de todos los matices políticos prevalecientes en aquella época y debido a ese espíritu agresivo⁴⁶ que lo caracteriza, entra en confrontación directa con el Presidente de la Regencia, es decir, con Agustín de Iturbide. Esta confrontación es consecuencia en primer lugar de las contradicciones de clase, pues por el lado de Iturbide estaban representados el clero, la nobleza, el ejército y por el lado del Congreso aquellos que Mora llama los paisanos. Es decir, la burguesía manufacturera, los intelectuales progresistas y republicanos, aunque representaban distintos intereses, se unificaron en un solo proyecto: luchar contra Iturbide y los iturbidistas. Ante la imposibilidad de Iturbide de gobernar, y con el apoyo de los estamentos dominantes, que veían en peligro la conservación de sus privilegios ante el embate liberal

⁴⁶ "Los que querían el bien efectivo del país, querían garantías individuales y sus consecuencias que son: libertad de imprensa, libertad de cultos y gobierno representativo... querían que no se imitase a ningún país servilmente ni se fuesen a copiar sus instituciones y tomar prestas sus leyes, querían que se rompiesen todas las cadenas que debieran desaparecer al hacerse la independencia; que los ciudadanos obrasen bajo las inspiraciones de su interés social y no bajo el imperio de las bayonetas; que se retrase ese aparato militar de las cosas o palacios de los supremos poderes y no temiesen estos mismos, ser el juguete de la fuerza armada" Zavala, Lorenzo de. "Ensayo histórico de las revoluciones de México de 1808 hasta 1830". p. 131, citado por Ignacio Carrillo Prieto. *Op. cit.* pp. 181-182.

del Congreso, decide dar el primer golpe de Estado en nuestra vida independiente. El 31 de octubre de 1822 es disuelto el Congreso y surge así el imperio mexicano, instituyendo la dictadura como forma de gobierno. En este breve lapso observamos la existencia de dos formas de administración pública que se alternan en todo el siglo XIX: la administración pública congresional y la administración pública dictatorial. La primera representa el énfasis del Congreso para organizar el país en forma directa y la segunda es la forma despótica de organización de la sociedad en manos del Ejecutivo.

La victoria de Iturbide sobre el Congreso, del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo, significa, parafraseando a Marx, la victoria de la fuerza sin frases sobre la fuerza de las frases.

Iturbide, con el propósito de dar legitimidad a su gobierno, estableció la Junta Nacional Constituyente (2 de noviembre de 1822 - 6 de marzo de 1823), integrada en su mayoría por sus incondicionales. Sin embargo, la idea de gobierno republicano se había internalizado en los grupos políticos citadinos y provinciales y la oportunidad de cambiar de forma de gobierno se presenta con el pronunciamiento militar de Antonio López de Santa Anna en diciembre de 1822. Las consecuencias de la insurrección se expresan en el Plan de Casa Mata (publicado el 10. de febrero de 1823), y son: a) reinstalación del Congreso y aniquilamiento del imperio; b) convocatoria a un nuevo Congreso Constituyente; c) proclamas de independencia de varias provincias.

La abdicación de Iturbide se produce el 10 de marzo de 1823 y el cuidado de los asuntos de gobierno real en un Poder Ejecutivo temporal elegido el 31 de marzo de 1823, forma-

do por Victoria, Bravo y Negrete; como los dos últimos están ausentes son sustituidos por Mariano Michelena y Miguel Domínguez. Para poder cumplir con las funciones de administración pública se nombran los siguientes secretarios de Estado:

Secretario de Relaciones Interiores y Exteriores: Lucas Alamán (14 de abril de 1823).

Secretario de Hacienda: Francisco Arrillaga (17 de abril de 1823).

Secretario de Justicia y Negocios Eclesiásticos: Pablo de la Llave (28 de mayo de 1823).

Secretario de Guerra y Marina: José Joaquín Herrera (7 de julio de 1823).

Este poder transitorio, gobierna hasta que el nuevo Congreso Constituyente presenta la nueva constitución de la República el 4 de octubre de 1824. En el mes de julio se habían celebrado elecciones para elegir jefe del Ejecutivo y había resultado electo Guadalupe Victoria. Este se convierte en el primer Presidente Constitucional de la República mexicana. El Poder Ejecutivo estaba conformado. Comenzaría entonces lo que realmente denominamos la historia de nuestra administración pública.

Pero antes de abordar la historia de las estructuras administrativas del Estado mexicano, es importante detenernos sobre las características básicas de este Poder Ejecutivo surgido de la Constitución de 1824.

Si hacemos una revisión de las facultades y atribuciones del Congreso con relación a las del Poder Ejecutivo, a partir de los preceptos constitucionales de 1824, llegamos a la conclusión de que la vía parlamentaria para dirigir al conjunto social es fundamental debido a la debilidad del Ejecutivo tanto política como jurídica y administrativa.

A manera de ejemplo, haciendo un recuento entre las facultades y atribuciones del Congreso con relación a las del Poder Ejecutivo en la Constitución de 1824, tenemos lo siguiente:

Facultades y atribuciones del Congreso:

- Se constituye como *gran jurado** para conocer sobre acusaciones del presidente de la federación, por delitos de traición contra la independencia nacional, o contra la *forma establecida de gobierno*, y por cohecho, soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo.
- Debe constituirse como jurado para conocer sobre acusaciones del mismo presidente cuando *impida* a las cámaras el *uso de cualquiera de las facultades* que les atribuye a las mismas.
- Debe constituirse como jurado para conocer sobre acusaciones de los secretarios del despacho, por *cualesquier delitos cometidos*, durante el tiempo de sus empleos.
- Debe constituirse en jurado cuando el presidente, ministros y vicepresidente sean acusados de actos de intervención del Senado o del Consejo de Gobierno, en razón de sus atribuciones.
- La Cámara puede *suspender de su encargo* al presidente, vicepresidente y secretarios y ponerlos a disposición del tribunal competente.
- Las leyes y decretos que emanen del Congreso tendrán por objeto sostener la independencia nacional, promover la conservación y seguridad de la nación en sus relaciones exteriores, conservar la unión federal de los estados y la paz y el orden público en el

* Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824. (El subrayado es nuestro, las citas se extractaron y no son textuales).

interior de la federación, sostener la igualdad proporcional de obligaciones y derechos que los estados tienen ante la ley.

Las facultades que se consideran *exclusivas* del Congreso son: *promover la ilustración* asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos a los autores por sus respectivas obras, estableciendo colegios de marina, artillería e ingenieros, *erigiendo uno o más establecimientos* donde se enseñen las ciencias naturales, exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas, sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos estados; fomentar la prosperidad general, decretando la apertura de caminos y canales o su mejora, sin impedir a los estados la apertura o mejora de los suyos, *estableciendo postas y correos*, y asegurando por tiempo limitado a los inventores, perfeccionadores o introductores de algún ramo de industria, derechos exclusivos por sus respectivos inventos, perfecciones o nuevas introducciones; fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, *arreglar su recaudación*, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno; contraer deudas sobre el crédito de la federación y *designar garantías* para cubrirlas; reconocer la deuda nacional y *señalar medios* para consolidarla y amortizarla; *arreglar el comercio* con las naciones extranjeras y entre los diferentes Estados de la federación y tribus de los indios; *habilitar* toda clase de puertos, *establecer aduanas* y designar su ubicación; determinar y uniformar el peso, ley, valor, tipo y denominación de las monedas en todos los estados de la federación y adoptar un sistema general de pesos y medidas; *crear o suprimir* empleos públicos de la federación, señalar, aumentar o disminuir sus dotacio-

nes, retiros y pensiones; conceder amnistías o indultos por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la federación.

Facultades y atribuciones del Ejecutivo:

- El presidente puede por una sola vez, dentro de diez días útiles, hacer observaciones sobre las leyes y decretos que le pase el Congreso.
- Publicar, circular y hacer guardar las leyes y decretos del Congreso.
- Dar reglamento, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución.
- Poner en ejecución las leyes.
- Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho.
- Cuidar de la recaudación, y decretar la inversión de las contribuciones generales con arreglo a las leyes.
- Nombrar los jefes de las oficinas generales de hacienda, los de las comisarías generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coronelos y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada, *con aprobación del senado*, y en sus recursos, del consejo de gobierno.
- Nombrar los demás empleados del ejército permanente, armada y milicia activa, y de las oficinas de la federación, arreglándose a lo que dispongan las leyes.
- Cuidar de que la justicia se administre pronta y cumplidamente por la Corte Suprema, tribunales y juzgados de la federación.
- Suspender a sus empleados hasta por tres meses, y privar aun de la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, a los empleados de la federación, infractores de sus órdenes y decretos; y en los casos que crea se debe formar causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo.

Las *restricciones* de las facultades del presidente son las siguientes:

- El presidente no podrá mandar en persona las fuerzas de mar y tierra, sin previo consentimiento del Congreso.
- No podrá privar a ninguno de su libertad, ni imponerle pena alguna.
- No podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni *corporación*, ni *turbarle* en la posesión, uso o aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesarios, para un objeto de conocida utilidad general, tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del Senado, y en sus recursos, del Consejo de Gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a *juicio de hombres buenos* elegidos por ella y el gobierno.

Este recuento de las facultades y atribuciones de los dos poderes de la Unión refleja en forma evidente la debilidad del Ejecutivo ante el Congreso, que podemos expresar en términos generales en las siguientes consideraciones: a) al Congreso se le señalan atribuciones exclusivas y al Ejecutivo no; b) al Congreso no se le señalan restricciones y al Ejecutivo sí; c) al Ejecutivo se le atribuyen funciones de ejecución y al Congreso de decisión en materia hacendaria, económicas, comunicaciones y de orden social en general.

Hacemos referencia a la relación existente entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, porque consideramos que es un factor determinante para entender la naturaleza de la administración pública mexicana y las condiciones de su desarrollo. Es necesario recordar que la administración pública, en su sentido específico, es ejecución y la encontramos, por ello, en la esfera del Poder Ejecutivo.⁴⁷

La preponderancia del Legislativo es explícable por la necesidad de representación política de los estamentos sociales, además de estar presente el espíritu de soberanía. La formación del Poder Legislativo en la etapa post-independentista la podemos ubicar a partir de la creación de la Suprema Junta Provisional Gubernativa, en 1821, la cual tuvo fundamentalmente funciones legislativas.⁴⁸

La Junta, en su carácter de legislativo, se organizó a través de comisiones que dan cuenta de una excelente división del trabajo para tratar los asuntos gubernamentales por medio de una estructura legislativa. Estas comisiones fueron: de Relaciones Interiores; de Exteriores; de Justicia y lo Eclesiástico; de Hacienda, y de Guerra.

Es sintomático observar que estas comisiones guardan gran semejanza con la organización administrativa del Poder Ejecutivo del año 1824.

En el seno mismo de la Junta se hizo una división de funciones. Para ejercer funciones ejecutivas se constituyó la Regencia y la legis-

latura quedó en manos de la propia Junta. Esto no significó una separación de poderes propiamente dicha porque la Regencia estuvo subordinada a la Junta. Se puede señalar entonces que la práctica de subordinar el Ejecutivo al Legislativo, por vía formal, y la respuesta del primero por medio del hecho y de la fuerza, es los que caracteriza la vida política y administrativa del país hasta el periodo porfiriano.⁴⁹

Sin embargo, no basta señalar la lucha entre el Ejecutivo y el Legislativo o la división de poderes para determinar las características de la administración pública en los orígenes de la nación mexicana. Además de ello, podemos destacar los siguientes factores formales derivados de la constitución:

- a) La idea de la constitucionalidad o de un orden normativo general para el conjunto de la sociedad.

El hecho de la existencia del orden constitucional conforme a la administración pública dentro de ámbitos específicos; sin embargo, también la actividad organizadora del Estado determina las formas jurídicas.

- b) La institución de la República como contraposición de la monarquía, lo que implica que el jefe administrativo no es vitalicio, ni hereditario ni estamental.

⁴⁷ "La administración pública es la ejecución detallada y sistemática del derecho público. Cualquier aplicación particular de una ley general es acto de administración". Wilson, Woodrow. "El estudio de la administración", en: *Revista del 25 Aniversario INAP*, México, 1980.

⁴⁸ "Varias pues fueron las funciones que de hecho asumió esta Junta, calificada de soberana y provisional. Sin embargo, el análisis somero del contenido de su Diario de Sesiones lo mismo que su *Colección de Derecho y Ordenes* nos lleva a destacar con mucho su función legislativa o, lo que es igual, su carácter predominante y esencialmente de órgano legislativo, el primero que expidió normas para todo el país, sin que se le impusiera tacha alguna a su intrínseca soberanía. Barragán y Barragán, José. *Introducción al federalismo*. p. 4.

⁴⁹ "En los veinticinco años que corren de 1822 adelante, la nación mexicana tuvo siete Congresos Constituyentes, que produjeron, como obra, una Acta Constitutiva, tres Constituciones y una Acta de Reformas, y como consecuencias, dos golpes de Estado, varios cuartelazos en nombre de la soberanía popular, muchos planes revolucionarios, multitud de asonadas, e infinitad de protestas, peticiones, manifiestos, declaraciones y de cuanto el ingenio descontentadizo ha podido inventar para mover el desorden y encender los ánimos". Rabasa, Emilio. *La constitución y la dictadura*. p. 3.

- c) La institución del régimen representativo y de la soberanía popular, lo que implica una movilidad de los jefes administrativos de primer nivel.
- d) La institucionalización del sistema federal, el cual distribuye en espacios territoriales concretos la acción administrativa.

Teniendo en cuenta tales consideraciones es necesario establecer las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo no sólo en el terreno formal, sino en el de la política real.

Hemos llamado administración pública congresional a esta etapa de desarrollo de la acción de organización del Estado en virtud de la subordinación formal y real del Ejecutivo al Legislativo, cuya expresión más acabada se presenta cuando el Congreso tiene atado, fiscalizado, controlado y "administrado" al Ejecutivo y, por tanto, se atribuye facultades de organización administrativa del conjunto social.

El Constituyente de 1824 siempre se preocupó por establecer mecanismos de control del Ejecutivo. Uno de los medios que se instituyó para eso fue el Consejo de Gobierno, integrado por la mitad de los individuos del Senado, uno por cada Estado. Sus atribuciones más importantes eran:

- Velar sobre la observancia de la Constitución.
- Hacer al presidente las observaciones conducentes para el mejor cumplimiento de las leyes.
- Acordar la convocatoria del Congreso.
- Aprobar el nombramiento de los empleados y por lo tanto, de los secretarios de despacho.
- Recibir el juramento del presidente y del

vicepresidente de acuerdo con las facultades señaladas.

Esto nos indica que más que constituirse en órgano de apoyo se formó como órgano de vigilancia y con autoridad de decisión.

El punto fundamental que incide de manera directa sobre la administración pública es sobre la facultad que tiene el Consejo de Gobierno para aprobar el nombramiento de los secretarios de despacho. Esto contraviene el artículo 10, fracción IV, que especifica sobre la facultad de presidente de nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho. Por otro lado, el Congreso tiene la facultad de llamar a cuenta a los secretarios sobre el estado de sus respectivos ramos, lo que se convierte en juicio político y administrativo. Por tanto, el secretario de Estado, se convierte en una de las figuras administrativas fundamentales del Ejecutivo. Sin embargo, al ser responsable de la ejecución eficiente de las normas enmarcadas por el Congreso y de las órdenes del jefe del Ejecutivo, se transforma en una figura dual, pues por un lado es un colaborador del presidente, el cual lo puede nombrar y remover con aprobación del Consejo de Gobierno, y por otro lado, por la facultad de refrendo, se convierte en comisario del Congreso la que se puede rehusar a firmar los actos constitucionales del presidente, a pesar de que si se rehusan a refrendar los actos administrativos del jefe del Ejecutivo, éste los puede remover. La cuestión no es por libre albedrío que el Consejo de Gobierno vela por la constitucionalidad de la acción ejecutiva.⁵⁰

50 P. ¿Por qué el presidente debe nombrar y destituir libremente a los secretarios de despacho?
R. "Porque no pudiendo él por sí mismo hacer que sus órdenes sean obedecidas sin la firma de uno de ellos,

Lo característico del Consejo, además de lo señalado, es que integra los recesos del Congreso y, por norma, el presidente de dicho órgano es el vicepresidente de la República, lo que explica en gran medida su insubordinación al jefe del Ejecutivo. Tal fue el caso de Nicolás Bravo, quien representaba intereses distintos a los del presidente Guadalupe Victoria durante el primer gobierno republicano de 1824 a 1829. El congresismo, entonces, se hallaba incrustado en el Ejecutivo mismo y aunque el vicepresidente en materia ejecutiva no tenía poder real, el hecho precisamente de ser presidente del Consejo de Gobierno, le otorgaba ese poder.

La expresión más acabada del congresismo mexicano lo observamos en la composición del cuerpo de secretarios de Estado, durante el periodo vigente de la constitución de 1824*. La lucha de las facciones en el Congreso tienen su reflejo en la integración del cuerpo de colaboración directo del jefe del Ejecutivo y la permanencia de los integrantes en el cargo dependía de que éstos contaran con la simpa-

si no estuviera facultado para removérlos, llegaría al caso de que no pudiese dictar órden ninguna, pues los ministros con la seguridad de que no serían destituidos, rehusaría firmarlas todas: de este modo, lo precisarían a hacer cosas contrarias a su voluntad y opinión, y entonces ellos y no el presidente, serían los que gobernasen. La constitución ha querido que todos los actos del gobierno emanasen del presidente y si dispuso que no tuviesen valor ninguno sin la firma de algún ministro, fue con el objetivo de que quedando éste responsable rehusan autorizar los actos inconstitucionales de aquél...

"Por este mecanismo quedan perfectamente combinados los dos extremos que quizo conciliar la constitución, es decir, la libertad del presidente para todos aquellos actos que no sean contrarios a las leyes, y la imposibilidad de poner en ejecución los que sean una violación de ellas". Mora, José Ma. Luis: "Catecismo político de la federación mexicana", en: *Los derechos del pueblo mexicano*, T. 1. p. 568.

* 1824-1835.

tía de la mayoría del Congreso. Por ello en la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores hubo siete secretarios distintos entre el 10 de octubre de 1824 y el 10. de abril de 1829; en la de Justicia y Negocios eclesiásticos, tres; en Guerra y Marina, ocho, y en Hacienda Pública, seis. Así, en el gabinete de 1825, los secretarios representaban las tendencias predominantes del Congreso, centralismo-conservadurismo-escoceses, federalismo-liberalismo-yorkinos; de esta manera Lucas Alamán (secretario de Relaciones Exteriores e Interiores) y Pablo de la Llave (secretario de Justicia y Negocios Eclesiásticos) representaban la primera facción; Manuel Gómez Pedraza (secretario de Guerra y Marina) representaba la fracción moderada y por último, José Ignacio Esteva (secretario de Hacienda) pertenecía a los liberales.

Es evidente que Guadalupe Victoria seguía una política de conciliación ante los embates del Congreso, sin embargo, los yorkinos-liberales, necesitan del control del gabinete, para ello obligan a Lucas Alamán a dimitir el 26 de septiembre de 1825 bajo la acusación de haber violado la Constitución.⁵¹ Esta lucha por el control de la administración pública

51 "Vemos a un ministro coetáneo con nuestras instituciones y obligado a estudiar y a entenderlas más que ninguno otro por el largo tiempo en que ha ejercido sus funciones, olvidarse con frecuencia de las leyes que ha jurado y privar a la nación de sus prerrogativas en la formación de las más interesantes; le vemos nueve meses ocupados en organizar oculta y misteriosamente nuestras relaciones mercantiles en el norte de América, abusando de las ventajas de su empleo para tener al Congreso en absoluta ignorancia de estos desórdenes y en la consiguiente imposibilidad de remediarlos". "Acusación contra el exministro de Relaciones, don Lucas Alamán, ante el Senado por notorias infracciones de la constitución federal". Citado por: Michael P. Costeloe. *La primera república federal de México (1824-1835)*. pp. 65, 66.

por parte de miembros del Congreso, es importante puesto que el dominio del Ejecutivo es vital para los intereses de las facciones del congresismo. La política de amalgamiento en la composición del gabinete, le permite a Victoria terminar su periodo presidencial.

Se celebran las elecciones presidenciales en 1828, contienda Manuel Gómez Pedraza (moderado) y Vicente Guerrero (yorkino). Los escoceses apoyan a Gómez Pedraza y mediante sus influencias de las legislaturas locales*, ganan las elecciones, no obstante, los yorkinos, que dominan el Congreso Nacional, no aceptan tal derrota y con el pronunciamiento militar de Santa Anna (llamado de la Acordada) a favor de Guerrero como jefe del Ejecutivo, obliga a Gómez Pedraza a renunciar a su derecho a la presidencia y sale del país el 29 de marzo de 1829. El Congreso Nacional en lugar de convocar a nuevas elecciones legitima al nombramiento de Guerrero porque representaba los intereses yorkinos. La integración del gabinete de Guerrero refleja la ascensión de los congresistas, como es el caso de Lorenzo de Zavala. La radicalización del gobierno de Guerrero empujada por el Congreso, origina el levantamiento de Santa Anna y Bustamante (levantamiento de Jalapa) aduciendo la incostitucionalidad del gobierno de Guerrero. Así, el 31 de diciembre de 1829, Anastasio Bustamante se hace cargo del Ejecutivo, componiendo su gabinete con destacados centralistas como Lucas Alamán (relaciones). José Ignacio Espinosa (justicia), Rafael Mangino, (hacienda), Antonio Facio (guerra y marina). De hecho, el Congreso se opone a la política centralista y obliga a Santa Anna a

dar el golpe de Estado y poner fin al primer periodo de la administración pública congresional, en el año 1835.

El congresismo obliga a la dictadura y la lucha entre el Ejecutivo y el Legislativo es la misma historia de la administración pública.

Durante el periodo de la administración congresional (1824-1829), como era de esperarse, las estructuras administrativas no tuvieron mayor alcance. Donde observamos mayor estructuración es en materia de hacienda. Por decreto (16 de noviembre de 1824) quedaron extinguidas las direcciones y contadurías generales de las aduanas, pólvora, lotería, montepío de ministros y oficios, tesorería general de lotería y tribunal de cuentas. Se centraliza en manos del secretario de hacienda la administración de las rentas de la federación y así mismo se le faculta para inspeccionar las casas de moneda, mediante comisarios generales; se faculta a la vez para observar a la Dirección General de Correos; se establece una Colecturía para administrar rentas de la lotería; se establece el Departamento de Cuenta y Razón que sustituye y las contadurías generales, (el 26 de enero de 1831 la cual se divide por secciones, de: rentas principales, lotería y correos), montepío de ministros y oficinas, y la central. El jefe de la Sección Central tenía a su cargo la formación de los presupuestos y de la contabilidad de todos los ramos de hacienda de la federación y de su inversión, con el propósito de que el secretario la presentase anualmente al Congreso.

A la vez se establece la Tesorería General de la Federación que sustituye a la Tesorería General de Ejército y Hacienda Pública y son subordinados al nuevo órgano todos los comisarios generales y empleados que manejan caudales de la federación.

* Las legislaturas locales o estatales elegían al presidente por mayoría relativa.

La Comisaría Central de Guerra y Marina (sustituye a la Comisaría General de Guerra) queda supeditada a la Secretaría de Hacienda. Dicha Comisaría tenía a su cargo la concentración de todos los datos de revista que eran necesarios para la formación de las cuentas generales del Ejército y Marina. Se crea la Oficina Provisional de Rezagos, para la liquidación definitiva de todas las cuentas cortadas como consecuencia de la restructuración de la hacienda pública. Por otro lado, se establece la Contaduría Mayor, (supeditada al Congreso) para examinar las cuentas del informe del secretario de Hacienda al Congreso.

La contaduría se dividió en dos secciones: Hacienda y Crédito Público. El decreto (arreglo de la Administración de Hacienda Pública), también establece o reproduce el control por medio de los visitadores (colonial), con el propósito de residenciar (colonial) a los empleados de la federación, examinar sus cuentas, sus pérdidas y entregar a los tribunales competentes a los que resulten culpables.

De acuerdo con los presupuestos, las secretarías de Estado tenían las estructuras, órganos y dependencias bajo control (1821-1836).

Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina.

a) Guerra.

Estado Mayor General (extinguido en 22 de abril 1828).

Inspección General de Milicias.

Comisaría General de Guerra.

Comandancia General de Inspectores en los Estados.

Comandancias Generales.

Comandancias Principales.

Cuerpo Médico Quirúrgico y Hospitales

Militares.

Oficiales Ingenieros y su Academia.

Colegio Militar.

Dirección de Enseñanza.

b) Marina.

Dirección de Salud Militar.

Ingenieros y Academias Elementales.

Contaduría de Departamentos y Carencias.

Cirujanos, Hospitales y Boticas.

Capellanes Desembarcados.

Secretaría de Estado del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores.

Consulados y Legaciones.

Dirección General de Correos.

Junta de Peajes.

Archivo General.

Comisión de Reconocimiento de Límites.

Comisión de Coatzacoalcos.

Jardín Botánico de Palacio.

Conservatorio de Plantas de Chapultepec.

Escuela Nacional de Cirujía.

Conservatorio de Antigüedades Mexicanas.

Comisión de Desagüe de Huehuetoca.

Gobernador del Distrito Federal.

Celadores Públicos.

Jefatura Política de la Alta California.

Jefatura Política de la Baja California.

Jefatura Política de Colima.

Jefatura Política de Nuevo México.

Jefatura Política de Tlaxcala.

Contaduría de Propios y Arbitrios.

Universidad de México.

Academia de San Carlos.

Colegio de San Juan de Letrán.

Colegio de San Idelfonso.

Instituto de Ciencia, Literatura y Arte.

Escuelas Lancasterianas de Primeras Letras.

Instituto Federal Mexicano.
Academia de la Lengua.
Academia Nacional de Historia.
Dirección General de Instrucción Pública
(suprime la Universidad de México).
Biblioteca Nacional.

Secretaría de Estado y Despacho de Justicia y Negocios Eclesiásticos.

Supremo Tribunal Supletorio de Guerra.
Tribunal Supremo de Justicia.
Juzgado de Hacienda.
Juzgado de Letras.
Legación de Roma.
Misiones.
Alta Corte de Justicia.
Tribunales de Circuito.
Juzgados de Distrito.
Administración de Justicia en el Distrito Federal.

Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda.

Puertos y Receptorías-Aduanas.
Comisarías Generales.
Administración General de Correos.
Administración de la Renta de la Lotería.
Casas de Moneda.
Departamento de Cuenta y Razón.
Tesorería General de la República.
Comisaría Central de Guerra y Marina.
Sales.
Visitadores.
Oficina Provisional de Rezagos.
Almacenes Generales.
Administración de la Renta de la Pólvora.
Banco de Avío.
Dirección General de Rentas (transformación de Departamento de Cuenta y Razón).

Contaduría General de Propios y Arbitrarios.

Sobre el listado de estructuras, instituciones y dependencias que componían la administración pública federal, es menester resaltar lo siguiente:

a) *La existencia de comisarías y por tanto de comisarios*

Los comisarios⁵² en México desempeñaron un papel fundamental en la formación y desarrollo de la administración pública en la medida que fueron agentes del poder central que se diseminaron en el territorio nacional y que de alguna manera se constituyeron en elementos para la constitución del Estado nacional. En términos estrictamente administrativos se configuran como las primeras formas de delegación y de administración territorial coordinados desde un eje central. A pesar de que las comisarías se instituyen por ley el 21 de septiembre de 1824, en el periodo de la administración congresional, en el lapso que hemos señalado como espacio de esta forma de administración se crean la Comisión Central de Guerra y Marina (16 de noviembre de 1824) adscrita a la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda; la Comisaría General de Guerra (28 de enero de 1828) adscrita a la

52 "Comisario es la persona pública que tiene cargo extraordinario en virtud de simple comisión... para esclarecer brevemente las diversas clases de comisarios —sea para el gobierno de las provincias, para la guerra, para la justicia, para la hacienda, o para cualquier otra materia que atañese al estado—, debemos señalar que las comisiones emanen del principio soberano, de los magistrados o de los propios comisarios designados por el soberano". Bodino, Juan. *Los seis libros de la república*. pp. 105,107.

Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina; la Comisión de Reconocimiento de Límites (28 de enero de 1828), Comisión de Coatzacoalcos (28 de enero de 1828). Comisión del Desagüe de Huehuetoca (28 de enero de 1828), adscritas a la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores. Sin embargo, es con el régimen conservador de Anastasio Bustamante (11 de enero de 1830-14 de agosto de 1832), que se emite la Ley Para el Arreglo de las Comisarías (21 de mayo de 1831)*, que estructura las comisarías generales de Hacienda, Crédito Público y Guerra. Así se establecen las comisarías en Chiapas, Chihuahua con el territorio de Nuevo México, Coahuila y Tejas, Durango, Guanajuato, México con el Distrito Federal, Michoacán con el territorio de Colima, Nuevo León, Oaxaca, Puebla con el territorio de Tlaxcala, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora con el territorio de la Alta California, Sinaloa con el de la Baja California, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Jalisco, Yucatán, Zacatecas.

Entre sus funciones importantes tenemos:

- Recaudación de rentas.
- Administrar las rentas de correos y minería.
- Intervenir en los cortes de caja de las oficinas y almacenes generales.
- Dirigir los almacenes de hacienda.
- Administrar su personal.
- Desempeñar nuevas comisiones por encargo del gobierno federal en materia de hacienda y demás atribuciones que se le señalen en lo sucesivo**.

* Vid. Dublán y Lozano. *Legislación mexicana*, T. 2. pp. 329-334.

** Vid. Reglamento para la Tesorería General de la Nación, en: Dublán y Lozano. *Op. cit.* p. 363.

La planta y funcionarios de las comisarías eran por lo regular los siguientes (en el caso de México):

- | |
|--------------------------|
| Un comisario |
| Dos contadores tesoreros |
| Un oficial primero |
| Un oficial segundo |
| Un oficial tercero |
| Un oficial cuarto |
| Un oficial quinto |
| Un oficial sexto |
| Un oficial séptimo |
| Un oficial octavo |
| Un oficial noveno |
| Un oficial décimo |
| Cuatro escribientes |
| Dos contadores de moneda |
| Un portero escribiente. |

Además se señala que habrá subcomisarios nombrados por el gobierno en los territorios de la federación y en los demás puntos en que a juicio del mismo sean absolutamente necesarios y que éstos dependen de los comisarios generales en cuya demarcación se hallen.

b) *La existencia de comandancias generales*

De la misma forma que los comisarios desempeñan un papel importante en el proceso de integración de un poder central, las comandancias generales representaron cierto proceso de control militar del territorio mexicano, a pesar de que para los fines de un desarrollo del poder político en los estados y para el propio poder central representaron un contrapoder o la constitución de un poder dual en el territorio nacional, pues más de las veces los generales o comandantes generales se alzaban

en contra del poder central, como sucedió al través de la historia nacional. Sin embargo, a pesar de ello, los comandantes generales eran elementos de integración político-administrativa del Estado mexicano.

c) *Creación del Banco de Avío*

La institucionalización del Banco de Avío se haya inscrita dentro del proceso de la acumulación originaria de capital y del papel que debe jugar el poder político en este ámbito. Asimismo es representativo de la lucha entre protecciónistas y librecambistas, es decir, entre aquellos que ligados al comercio exterior y los que pugnaban por un desarrollo interno, fundamentalmente los manufactureros. Este hecho también se manifestaba en la lucha entre liberales-federalistas y conservadores-centralistas en cuanto su objetivo era controlar el gobierno para así imponer sus intereses al conjunto social.

Este banco se crea el 16 de octubre de 1830 y la ley que lo crea señala en forma expresa que es para el fomento de la industria nacional. Su fuente de financiamiento fue el capital recaudado con los impuestos aduanales de artículos de algodón, y se constituyó con una suma inicial de un millón de pesos. La dirección del banco, se ejecutaba mediante una junta, presidida por el secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores. Esa junta estaba compuesta además por el presidente, el vicepresidente y dos vocales, con un secretario y dos escribientes. Es preciso señalar que esos miembros no percibían remuneración alguna, renovándose uno por cada año, existiendo la posibilidad de redesignación. Los fondos del banco se depositaron

en la Casa de Moneda. A pesar de que dicha institución no alcanza sus propósitos en forma acabada, logra hacer productivo la mitad de su capital invertido, desarrollando la industria nacional. Entre las causas que limitaron la acción de dicha institución se encuentra la movilidad de los gobiernos y la turbulencia política. Podríamos sostener que el Banco de Avío se constituye como el antecedente primario de la administración paraestatal en México. Por las circunstancias antes mencionadas, aunado a la bancarrota del erario público y por disposición del presidente Antonio López de Santa Anna, desaparece por decreto en 1842.

d) *Ampliación de la esfera de la acción gubernamental*

A partir del gobierno conservador (1830) se amplía el ámbito de organización de la administración pública, lo que rompe con el principio de las cuatro causas. Así tenemos que se menciona en el ámbito educativo, (Dirección General de Instrucción Pública, 26 de octubre de 1833; Academia de la Lengua, 22 de marzo de 1835, y Academia Nacional de Historia); en el ámbito económico (Banco de Avío); en el ámbito de la salud (Dirección de Salud Militar). Aunado a lo anterior se observa el proceso de una división interna del trabajo de gobierno. Ejemplo de ello es la creación e institucionalización de la figura administrativa de la subsecretaría.*

El desarrollo de las estructuras trae aparejado el aumento del personal público, lo que

* Se crea la Subsecretaría de Hacienda (25 de octubre de 1836).

implica la formación del cuerpo burocrático. A manera de ejemplo, la Dirección General de Rentas (26 de enero de 1831) tenía los siguientes empleados:

Un director
Tres contadores
Tres oficiales mayores.
Tres oficiales segundos
Tres oficiales terceros
Tres oficiales cuartos
Seis escribientes
Un ordenanza de inválidos
Dos mozos de oficina.

De hecho el anticongresionismo comienza con el gobierno de Anastasio Bustamante, mediante la persecución de todas las autoridades y legislaturas pro-congresionales, y la destitución de sus principales representantes.⁵³ El viraje hacia el centralismo no significó la victoria Ejecutivo hacia el Congreso, sino que se le supeditó a un órgano llamado Supremo Poder Conservador, integrado por cinco individuos con capacidad económica quienes, entre otros requisitos, debían haber desempeñado los cargos de presidente, vicepresidente de la República, senador, secretario del despacho, diputado y magistrado de la Suprema Corte de Justicia. De acuerdo con las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, el Supremo Poder Conservador tenía las atribuciones siguientes:

- Declarar la nulidad de una ley o decreto.
- Declarar, por el Poder Legislativo o por la Suprema Corte de Justicia la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, cuando fueran contrarios a la Constitución o a las leyes.
- Dictar la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia en los mismos términos anteriores.
- Declarar la incapacidad física o moral del Presidente de la República, cuando le sobrevenga.
- Suspender hasta por dos meses las sesiones del Congreso General, cuando convenga al bien público, y lo excite para ello el Supremo Poder Ejecutivo.
- Restablecer constitucionalmente a cualquiera de dichos tres poderes, o a los tres, cuando hayan sido disueltos revolucionariamente.
- Dar o negar la sanción a las reformas de la Constitución.

Con la integración de este organismo supremo se viola el principio de la división de poderes*, convirtiéndose en instituciones supeditadas. La lucha contra la representación de la sociedad civil (Congreso) por parte de las corporaciones militares y eclesiásticas obliga a constituir a la forma de gobierno más aberrante de la historia nacional, cuya representación más acabada es el Supremo Poder Conservador. Si en el seno del constituyente de 1823 se discutió en forma vehemente sobre la titularidad del poder Ejecutivo, unos porque fuera colegiado y los otros porque fuera unipersonal, la integración del Supremo Poder atenta contra los principios más elementales de buen

53 "Por consiguiente, a mediados de 1830, el nuevo Gobierno... había empezado a imponerse visiblemente en el país. Se había acabado con los yorkinos como sociedad extremista, los masones de todos los ritos se habían mezclado, las legislaturas y gobernadores hostiles habían sido depuestos, la prensa de la oposición estaba silenciada y los adversarios más importantes, desterrados. Costeloe, Michael. *Op. cit.* p. 271.

* En las Leyes y Bases Constitucionales contempla la existencia de los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

gobierno. Aunado a ello, se transforma al Consejo de Gobierno* en un órgano corporativo en cuanto que se integraba por trece individuos, llamados consejeros, los cuales eran dos eclesiásticos, dos militares y el resto de las demás clases (dominantes) de la sociedad.

Entre las atribuciones más importantes del Consejo de Gobierno tenemos:

- El Presidente del Consejo gobernará en las faltas temporales del Presidente de la República.
- Dar consentimiento al Presidente de la República para evitar reglamentos y decretos y acuerdos para el cumplimiento de las leyes generales.
- Dar consentimiento al jefe del Ejecutivo para las observaciones que le parezca a las leyes y decretos del Congreso.
- Dar consentimiento al titular del Ejecutivo para el nombramiento de los gobernadores de los departamentos (antes estados).

Con estas instancias de gobierno, era imposible que la administración pública alcanzara cierto grado de desarrollo, como podría pensarse al establecerse un gobierno centralista. Sin embargo, la administración pública alcanzado carta de naturalización mediante la práctica administrativa a través de las secretarías bajo la dirección de los secretarios de despacho. En las Leyes centralistas de 1836 no se habla de secretarios, como el caso del decreto de 1821, sino que habla de ministros. Así se establecen un ministro de lo Interior, otro de Relaciones Exteriores, otro de Hacienda y otro de Guerra y Marina y, claro está, es de

suponerse que tenían que despachar por medio de ministerios.

Para el nombramiento de los ministros, se señala que es de competencia exclusiva del presidente de la República, a diferencia de lo que señala la Constitución de 1824, que habla de la libertad del jefe del Ejecutivo para nombrar y destituir a los secretarios de despacho. La diferencia entre las disposiciones estriba en que de acuerdo con leyes centralistas, el presidente de la República no tiene la libertad de destitución en cuanto que tiene que acordarlo con el Supremo Poder Conservador.

Se presenta una nueva modalidad en relación con el trabajo gubernamental mediante la institución de la Junta de Ministros para resolver con el Presidente todos los asuntos graves de gobierno. A la vez se establece el acuerdo entre ministro y jefe del Ejecutivo para el despacho de los asuntos del ramo respectivo. Por otro lado, se estipula que los ministros deberán presentar a la legislatura una memoria del estado que guarda la administración de sus respectivos ministerios y se les responsabiliza por el cumplimiento de las leyes que les correspondan y por los actos que autorice al Presidente (refrendo).

Es importante hacer notar que bajo estas leyes, la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos aparece como Ministerio del Interior.⁵⁴

54 "Para que tenga cumplimiento el artículo 28 de la Cuarta Ley Constitucional, ha dispuesto el Exmo. Señor Presidente Interino, que la Secretaría del Despacho que hasta el día se ha denominado de Justicia y Negocios Eclesiásticos, sea desde la fecha en adelante el Ministerio del Interior". Circular del Ministerio de Relaciones Exteriores. Nueva denominación de las Secretarías del Despacho (enero 5 de 1837). Dublán y Lozano. *Op. cit.* p. 259.

* Dicho Consejo, en la Constitución de 1824, no se integraba en forma corporativa.

La debilidad del Ejecutivo y por ende de la administración pública,⁵⁵ de 1836 a 1841 se observa el proceso de corporativización de la gestión pública, lo que no impide una ampliación de su esfera de acción. Ejemplo de ello es el establecimiento del Banco Nacional (20 de enero de 1837) que se integraba por un presidente (nombrado con el Congreso), un eclesiástico, un comerciante, un laborador y un minero. Esto significaba la negociación de la constitución de un cuerpo político que se intentara por encima de la sociedad y que lograra un interés nacional mínimo. Los representantes de las clases más tradicionales de la sociedad civil en el Congreso tratan de imponer sus intereses inmediatos mediante un control activo de las acciones administrativas, sobre todo en el ramo de hacienda. Ejemplo de ello es el Tribunal de Revisión de Cuentas (marzo 14 de 1838), que se constituye en comisión inspectora de la Cámara de Diputados.

En realidad el poder central que se instituyó bajo las siete leyes de 1836, ante la ineficacia de estructurarlo por la vía administrativa y militar, se constituyó como un poder más de los muchos que existían en los niveles regionales. En razón de ello, estos poderes replantean una reorganización y redistribución del poder político a partir del levantamiento

de Santa Anna, el 28 de septiembre de 1841, cuya expresión organizativa se da a partir de las *Bases de organización para el gobierno provisional de la República* (28 de septiembre de 1841).⁵⁶

En las "Bases" se manifiesta la tendencia de fortalecer al Ejecutivo por la vía organizativa. Es así que el Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores, se transforma en Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación (a partir del 18 de octubre de 1841). En una primera instancia podría aparecer como un simple cambio de denominación; sin embargo, los asuntos de gobernación amplían la esfera de la acción gubernamental. Así lo muestra la circular de dicho ministerio del 18 de octubre de 1841, la cual señala los asuntos siguientes: alojamientos, ayuntamientos, arbitrios municipales, archivo general, asambleas o juntas departamentales, aseo y ornado, bagajes, bienes de propios, casas de beneficencia, caminos y peajes, censo nacional, estadística, ceremonial, colonización, congreso nacional, consejo de gobierno, conserjería y obras de conservación de palacio, desagüe de Huehuetoca, división de territorio, epidemias, extranjeros (naturalización), festividades nacionales, go-

55 "Si el Ejecutivo, señores, no ha de estar suficientemente autorizado; si sus actos y los del Congreso General se han de anular por otro cuerpo desconocido en las instituciones modernas (se refiere al Supremo Poder Conservador), no tengáis la menor esperanza de la felicidad pública, lejos de que se conserve el equilibrio entre los Supremos Poderes..., se suscitará a cada paso cuestiones que dividan los ánimos, den pretextos para el desorden y priven a la Administración Suprema de los respetos que se le debe". Anastasio Bustamante. "Informe de gobierno enero de 1841", en: *Méjico a través de los informes presidenciales*, T. 5, V. I. p. 187.

56 "La nueva administración estará temporalmente revestida del poder necesario, para hacer el bien y evitar el mal en todos los ramos de la administración pública... (El Poder Ejecutivo) será asistido con las luces de un consejo que nombrarán los Departamentos (Estados), para que en ningún tiempo ni en ninguna circunstancia dejen de tener las partes integrantes de la República, la influencia que de derecho les pertenece en los negocios de Estado... Las facultades del ejecutivo provisional son todas las necesarias para la organización de todos los ramos de la administración pública... Se nombrarán cuatro ministros: El de Relaciones Exteriores e Interiores; el de Instrucción Pública e Industria; el de Hacienda, y de Guerra y Marina". "Bases de organización para el gobierno provisional de la República". Dublán y Lozano. *Op. cit.*, T. 4, pp. 32-34.

bernadores de los departamentos, hospicios, hospitales, montes de piedad, tranquilidad pública, vacuna.

Otro intento de ampliar el ámbito de la acción gubernamental de acuerdo con las "Bases", o constituya el Ministerio de Instrucción Pública e Industria. Sin embargo, un mes después de creado (13 de octubre de 1841) se cambia por el de Justicia e Instrucción Pública. A pesar de dicho cambio, el hecho de haber tomado como esfera de actividad de gobierno la educación pública, que pertenecía en exclusiva a las asociaciones religiosas, manifiesta el germen de un proceso, que después será irreversible, sobre la centralización y ampliación del trabajo gubernamental.

LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA DICTADURA

Con los propósitos de legitimar de nuevo el ascenso de Santa Anna al poder, se convoca a un nuevo Congreso para elaborar el proyecto de una nueva Constitución. Dicho documento, con tintes más cercanos a la federación que al centralismo, no fue del agrado de Santa Anna, y utilizando un procedimiento común en él, deja la presidencia en manos del vicepresidente Nicolás Bravo, mientras que su ministro de Guerra y Marina fraguaba el golpe de Estado con los propósitos de disolver el Congreso. Dicho acto se lleva a cabo por un decreto del Ejecutivo y se forma una Junta Nacional Legislativa compuesta por ochenta notables, lo que da cuenta sobre su carácter por un acuerdo de esta junta corporativa se instituyen las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, la que para los fines del jefe del Ejecutivo y de la administración pública, se caracteriza por lo siguiente:

- Es miembro del Congreso.
- Nombrar y remover libremente a sus secretarios de despacho.
- Facultad reglamentaria.
- Nombrar empleados y funcionarios públicos.
- Suspender de sus empleos a los empleados de gobierno y hacienda.
- Cuidar de la administración de justicia.
- Dar jubilación, retiros, conceder licencias y pensiones.
- Cuidar de la exactitud legal de la fabricación de moneda.
- Cuidar de la recaudación e inversión de las rentas generales.
- Formar los aranceles de comercio.
- Disponer de la fuerza armada de mar y tierra.
- Admitir las renuncias de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y Marcial, de los individuos del consejo y de los gobernadores de los departamentos.
- Conceder indultos.
- Conceder privilegios exclusivos a los inventores, introductores o perfeccionadores de algún arte o industria útil a la nación.
- Establecer los ministerios de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía; Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria; Hacienda, y de Guerra y Marina.

Son obligaciones de los Ministros:

- Acordar con el presidente el despacho de todos los negocios relativos a su ramo.
- Presentar anualmente a las cámaras una memoria especificada del estado en que se hallen los ramos de la administración pública, correspondiente a su ministerio, proponiendo en ella las reformas que estime conveniente.

bernadores de los departamentos, hospicios, hospitales, montes de piedad, tranquilidad pública, vacuna.

Otro intento de ampliar el ámbito de la acción gubernamental de acuerdo con las "Bases", o constituya el Ministerio de Instrucción Pública e Industria. Sin embargo, un mes después de creado (13 de octubre de 1841) se cambia por el de Justicia e Instrucción Pública. A pesar de dicho cambio, el hecho de haber tomado como esfera de actividad de gobierno la educación pública, que pertenecía en exclusiva a las asociaciones religiosas, manifiesta el germen de un proceso, que después será irreversible, sobre la centralización y ampliación del trabajo gubernamental.

LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA DICTADURA

Con los propósitos de legitimar de nuevo el ascenso de Santa Anna al poder, se convoca a un nuevo Congreso para elaborar el proyecto de una nueva Constitución. Dicho documento, con tintes más cercanos a la federación que al centralismo, no fue del agrado de Santa Anna, y utilizando un procedimiento común en él, deja la presidencia en manos del vicepresidente Nicolás Bravo, mientras que su ministro de Guerra y Marina fraguaba el golpe de Estado con los propósitos de disolver el Congreso. Dicho acto se lleva a cabo por un decreto del Ejecutivo y se forma una Junta Nacional Legislativa compuesta por ochenta notables, lo que da cuenta sobre su carácter por un acuerdo de esta junta corporativa se instituyen las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, la que para los fines del jefe del Ejecutivo y de la administración pública, se caracteriza por lo siguiente:

- Es miembro del Congreso.
- Nombrar y remover libremente a sus secretarios de despacho.
- Facultad reglamentaria.
- Nombrar empleados y funcionarios públicos.
- Suspender de sus empleos a los empleados de gobierno y hacienda.
- Cuidar de la administración de justicia.
- Dar jubilación, retiros, conceder licencias y pensiones.
- Cuidar de la exactitud legal de la fabricación de moneda.
- Cuidar de la recaudación e inversión de las rentas generales.
- Formar los aranceles de comercio.
- Disponer de la fuerza armada de mar y tierra.
- Admitir las renuncias de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y Marcial, de los individuos del consejo y de los gobernadores de los departamentos.
- Conceder indultos.
- Conceder privilegios exclusivos a los inventores, introductores o perfeccionadores de algún arte o industria útil a la nación.
- Establecer los ministerios de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía; Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria; Hacienda, y de Guerra y Marina.

Son obligaciones de los Ministros:

- Acordar con el presidente el despacho de todos los negocios relativos a su ramo.
- Presentar anualmente a las cámaras una memoria especificada del estado en que se hallen los ramos de la administración pública, correspondiente a su ministerio, proponiendo en ella las reformas que estime conveniente.

- Todas las autoridades de la República, sin excepción alguna, prestarán cumplida la obediencia a las órdenes que se les dirijan por los secretarios del despacho.
- El ministro formará un reglamento, especificando los negocios que correspondan a cada ramo, y lo presentará al Congreso para su aprobación.
- Los ministros serán responsables de los actos del presidente, que autoricen con sus firmas, contra la Constitución y las leyes.
- Los ministros se reunirán en junta cuando el presidente lo disponga, o cuando así lo pidiere el ministro del ramo. Todos firmarán el acuerdo en el libro respectivo, anotándose los que disientan.
- Serán responsables de las resoluciones que se tomen en junta de ministros, los que las acordaren, y en todo caso lo será el ministro que las autorice.
- El presidente, después de oír las opiniones emitidas por los ministros de la junta, es libre para resolver lo que le parezca.

Las Bases Orgánicas también establecen el Consejo de Gobierno y se le atribuyen las atribuciones y obligaciones siguientes:

- El Consejo será integrado por diecisiete vocales nombrados por el presidente.
- Es su obligación dar su dictamen al gobierno, en todos los asuntos que le exijan las Bases.
- Proponer al gobierno los reglamentos y medidas que le parezcan útiles al mejor servicio público, en todos los ramos de la administración.

La primera impresión que se puede tener al recuento de estas atribuciones es que estamos ante el nacimiento de la administración

pública dictatorial.⁵⁷ La situación de crisis política y económica, se expresa en los movimientos separatistas de los departamentos de Yucatán y Texas, sin embargo, Santa Anna pensaba⁵⁸ que una mano enérgica bastaba para lograr un orden político y administrativo. El fundamento legal estaba dado por la constitución del gobierno dictatorial, pese a ello faltaban los elementos, el consenso general del pueblo y el aparato administrativo fuertemente centralizado. De ahí que Rabasa denomine a las Bases Orgánicas "un absurdo realizado".⁵⁹

En materia estrictamente de administración pública aparecen las funciones de policía, instrucción pública e industria, por lo cual se da inicio de la tendencia hacia el proceso de diversificación del trabajo de gobierno.

57 "Entre la dominación de la norma a realizar y el método de su realización puede existir, pues, una oposición. Desde el punto de vista filosóficojurídico, la esencia de la dictadura está aquí, esto es, en la posibilidad general de una separación de las normas de derecho y las normas de la realización de derecho". Schmitt, Carl. *La dictadura*. p. 26.

58 "El Poder Ejecutivo, como el que preside a la administración pública, continúa en sus facultades naturales; no le faltan los recursos que, colocados en una mano enérgica, bastarán para conservar la paz, de que es defensor, y para que en todos los ramos de la Administración se note esa nota firme y progresiva que exige la presente situación de la República Mexicana". Secretaría de la Presidencia. *Méjico a través de los informes presidenciales*, T. 5, V. 1. p. 204.

59 "La carta de 43 es un absurdo realizado: es el despotismo constitucional. En ella, el Gobierno central lo es todo; apenas los Departamentos tienen atribuciones de administración municipal, y todo el Gobierno Central está en manos del Ejecutivo... Las responsabilidades pesan sobre los ministros y sobre el Consejo de Gobierno; sobre el Presidente ninguna; y sin embargo, no hay Gobierno de Gabinete, pues el Presidente, oído al parecer de sus ministros y recogida la votación pueden proceder como bien le plazca". Rabasa, Emilio. *Op. cit.* p. 12.

En el periodo comprendido entre las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843 y las Bases para la Administración de la República de 1853, la historia político-administrativa de México vivió una verdadera tragedia que sacudió las raíces de la nación, además de las luchas internas entre las distintas facciones, la anarquía administrativa central y territorial, se perdió más de la mitad del territorio en la guerra con los Estados Unidos de Norteamérica. Es evidente que el joven Estado mexicano no había logrado la unidad civil de la nación como tampoco alcanzado la plena organización de la sociedad por la vía de la administración pública. ¿Acaso no se tenía conciencia del problema? Nosotros creemos que sí, pues a la par que se elaboraban proyectos políticos, se discutía sobre la naturaleza del Estado, de la soberanía y de la división de poderes. En este sentido no estábamos a la zaga de los países más avanzados de la época, ya que pese a todo se habían planteado los principios elementales del desarrollo administrativo. Sin embargo, en medio de las grandes discusiones legislativas, las ideas administrativas no pudieron imponer sus propias consideraciones. Podemos definir bien esta época como los días de los escritos constitucionales, pues era más fácil escribirlos que ponerlos en práctica.

Prueba del desarrollo del pensamiento administrativo en los primeros 32 años del México independiente son las ideas de Lucas Alamán y Luis de la Rosa, por citar algunos.

Lucas Alamán en su obra *Examen de la Organización General de la Administración Pública*⁶⁰ escrito en febrero de 1838, sostenía

las siguientes ideas:

- a) Es necesaria la reforma de la administración en todos sus ramos para que el gobierno pueda afrontar con decoro sus altas funciones
- b) Los defectos e inconvenientes atribuidos a los sistemas políticos no eran más que falta de medios para llevarlos a la práctica.
- c) La puesta en marcha de toda administración es una obra ardua, trabajo prolífico, y que requiere constancia, tesón, conocimientos, más bien prácticos que teóricos y sobre todo, un plan bien concebido y seguido con uniformidad.
- d) Organización efectiva del ejército mexicano.
- e) Formación de un sistema arreglado de hacienda y del crédito público.
- f) En el ámbito de las relaciones exteriores, Lucas Alamán prevía los futuros conflictos con los Estados Unidos de Norteamérica y sostenía que la frontera norte no podía resguardarse por medio de la fuerza militar, sino que era necesario establecer un sistema de colonización que diera garantías a la nación.
- g) Ser eficaces en nuestras relaciones exteriores mediante proyectos de tratados generales y específicos.
- h) En relación a la administración territorial, nuestro autor proponía que era necesario señalar a los gobernadores de los departamentos⁶¹ los medios eficaces para hacer efectivas sus facultades. A la vez proponía elaborar un proyecto de organización mu-

cas Alamán Documentos Diversos (Inéditos y muy raros), T. Tercero. pp. 373-387.

61 En este año regían las siete leyes constitucionales centralistas de 1836, por lo que los estados se transformaron en Departamentos.

nicipal en donde se explicarían las funciones de los ayuntamientos y la asignación de sus fondos.

Como es de observarse las ideas administrativas de Alamán planteaban la necesidad de integrar un sistema administrativo que fuera capaz de ordenar la función pública en vista de los requerimientos de la época. Se deduce por ello que a la administración pública se le concebía como una actividad de organización del Estado cualesquiera fuera el régimen político.

El proyecto de administración gubernamental estaba ya asentado y no es de extrañarse entonces que tales ideas siguieran vigentes. Ejemplo de tal desarrollo, lo tenemos en el pensamiento de Luis de la Rosa, quien en su obra *Sobre la Administración Pública de México y Medios de Mejorarla**, escrita en 1852, sostenía:

- a) No puede existir ninguna sociedad política sin una regular administración.
- b) Todo lo relativo a la administración pública debe de tener gran interés para todas las clases sociales, sean cuales fueren las instituciones políticas.
- c) A pesar de la anarquía política en que se ha desarrollado México, es indudable que se ha tenido un avance en las cuestiones administrativas.
- d) La administración pública tiene por objeto satisfacer las necesidades más imperiosas y exigentes de toda sociedad, la seguridad personal y de las propiedades, el decoro y honor de las familias, la salubridad

e higiene pública, la abundancia de recursos necesarios para la subsistencia, la moralidad y las buenas costumbres, la instrucción pública, el socorro de las miserias y calamidades a que están las clases más menesterosas de la sociedad.

- e) Una buena administración no puede fundarse en la fuerza, porque ninguna medida de administración puede ejecutarse sin la cooperación de todas las clases del Estado.
- f) El gobierno manda y se hace obedecer; la administración más bien que mandar dirige a la sociedad y la conduce a su engrandecimiento y prosperidad por la persuasión y el convencimiento.

La concepción de la administración pública como actividad de organización y dirección social estaba presente en los funcionarios públicos* mexicanos, existía la voluntad pero no así la capacidad.

Después de la invasión norteamericana, se planteaba la necesidad de la reorganización del país, y en opinión del presidente José Joaquín de Herrera (1848-1851) la primera necesidad del país era la administración pública.⁶² Sin embargo, para poder llevar a cabo el proyecto de reorganización era menester fortalecer el Ejecutivo federal mediante el proceso de concederle facultades extraordinarias. Es evidente que tal necesidad no es aceptada por los congresistas y poderes regionales, lo que

* D. Luis de la Rosa ocupó la cartera de las cuatro secretarías en el año de 1847.

62 "La administración pública presenta por todas partes las señales de desorden profundo e inveterado en que hemos vivido y mientras que a él no sustituyan el concierto y la regularidad, todo bien será precario". José Joaquín de Herrera (al iniciar el Congreso, sesiones ordinarias. (1o. de enero de 1849) en: *Méjico a través de los informes presidenciales*, T. 5, V. 1. p. 303.

obliga al presidente interino Juan Bautista Ceballos (6 de enero de 1853 al 7 de febrero de 1853) cesar en sus funciones al Poder Legislativo.

Los caminos de la dictadura se estaban presentando por lo que no es casual que de nuevo Antonio López de Santa Anna (20 de abril de 1853-13 de agosto de 1855) asuma la titularidad del Poder Ejecutivo, dándole un carácter dictatorial.

Es indudable que todo fortalecimiento del Ejecutivo implica un desarrollo en su estructura y funciones por lo que no es de extrañarse que surjan nuevas actividades gubernamentales que implican la necesidad de la ejecución.

A partir de 1851 observamos el inicio de este proceso, que se consolida durante la dictadura santanista.

En el ramo de Guerra y Marina en el año de 1851, se observa un proceso de centralización de las funciones que corresponden al Ministerio de Guerra y Marina. A manera de ejemplo se incorporan a ella la plana mayor del Ejército y las direcciones de Artillería e Ingenieros, que antes fungían como órganos autónomos. De esta manera la estructura del ministerio se componía por:

La Secretaría de la Guerra.
La plana mayor del Ejército.
La Dirección de Artillería.
La Dirección de Ingenieros.
La Comisaría General de Ejército y Marina.

La Secretaría de Hacienda (1852) se estructuraba de la siguiente manera:

Oficialía Mayor.

Primera Sección Directiva de Aduanas Marítimas, Fronterizas y de Cabotaje.

Segunda Sección Directiva de Crédito Público.

Tercera Sección Directiva del derecho de consumo, contribuciones directas y demás rentas que le son anexas.

Cuarta Sección Directiva de las otras rentas públicas, como correos, tabaco, lotería, casas de moneda, salinas, minería, peajes, etcétera.

Quinta Sección Directiva de Cuenta General, de Valores y Formación de Presupuestos Generales y Económicos; con cargo del ramo de montepío civil, y el de las jefaturas de los distritos de Hacienda.

Sexta Sección Directiva de registro y archivo.

El total del personal administrativo que constituía la secretaría en su expresión centralizada era de 52, lo que representaba un aumento de 184% en relación al personal del mismo ministerio en 1821.

La organización del Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía (1852) presentaba la siguiente estructura:

Sección General
Sección de Negocios de Europa
Sección de Negocios de América
Sección del Interior.

La planta de su personal se constituía por:

Un oficial mayor
Un oficial primero
Un oficial segundo
Un oficial tercero
Un oficial cuarto
Un oficial quinto
Un oficial sexto

Un oficial séptimo
 Un archivero
 Un escribiente primero
 Un escribiente segundo
 Un escribiente tercero
 Un escribiente cuarto
 Un portero
 Un mozo de oficios
 Dos ordenanzas.

Estas dos muestras nos indican que la estructura interna de las secretarías de Estado se habían desarrollado a pesar de la anarquía política en que se desenvolvía el país. Las funciones y objetivos se iban expresando tanto en forma central como regional y la burocracia interna estaba adquiriendo cierta homogenización, por lo que la división del trabajo gubernamental se hallaba en vías de desarrollo.

El reducido número de los empleados de las secretarías de Estado puede conducirnos a equívocos⁶³ y sugerir una estructura simplista de las funciones gubernamentales. Es necesario señalar que el personal al que hacemos referencia se ubicaba en las oficinas principales o centrales de las secretarías o ministerios. Señalábamos que la planta de personal del Ministerio de Hacienda para 1852 era de 52 empleados; sin embargo tan sólo en el ramo de administración de rentas de los correos, de acuerdo con su reglamento expedido en agosto de 1852, señalaba que la renta de correos se divide en dirección y contadurías generales, administración principal y administraciones

subalternas, las cuales correspondían al Ministerio de Hacienda. Tenía la siguiente planta de empleados:

La dirección y contadurías generales contaban con:

Un director general
 Un oficial de correspondencia en la escala de cuarto
 Dos escribientes
 Un contador general
 Un escribiente en la clase de 10
 Un oficial primero contador de glosa
 Un oficial segundo contador de glosa
 Un oficial tercero contador de glosa
 Un oficial quinto contador de glosa
 Un oficial sexto contador de glosa
 Escribientes segundo, quinto, sexto, séptimo y octavo
 Un oficial archivero
 Dos meritorios
 Un portero
 Un mozo de aseo
 Una ordenanza

La administración principal de México contaba con:

Un administrador
 Un oficial primero interventor
 Un oficial segundo
 Un oficial tercero
 Un oficial cuarto
 Un oficial quinto
 Un escribiente primero
 Un escribiente segundo
 Un escribiente tercero
 Un escribiente cuarto
 Un portero sellador de la correspondencia
 Un primer ayudante de sello
 Dos meritorios

63 "Cabe repetir: es ciertamente un dato en extremo interesante para la historia de nuestra administración pública saber que veinticinco personas, además del titular, manejaban... un ministerio". Iturriaga, José. "La administración pública durante la dictadura santanista", en: *Revista de Administración Pública*, número 3.

Un mozo de aseo	Subalterno de Lagos
Dos ordenanzas	Un mozo de oficio
Las administraciones principales y subalternas foráneas contaban con:	Subalterno de Nopalucan
Principal de Durango	Un mozo de oficio
Un escribiente	Principal de Veracruz
Principal de Guadalajara	Un administrador
Un oficial primero interventor	Principal de Chihuahua
Un oficial segundo	Un oficial primero interventor
Un escribiente	Subalterno de León
Principal de Morelia	Un administrador
Un escribiente	Un mozo de oficio
Principal de Oaxaca	Una simple suma nos demostrará la falsa apreciación sobre la simplicidad de los componentes del personal de los ministerios. Así lo muestran los 61 empleados de la administración de la renta de correos.
Un mozo de oficio	Un mozo de oficio
Principal de Mérida	El proceso de desarrollo de las estructuras y funciones administrativas adquiere mayor relevancia en los períodos de los gobiernos dictatoriales y así se demuestra durante los últimos dos años (20 de abril de 1853-13 de agosto de 1855) en que estuvo en el poder Santa Anna.
Un mozo de oficio	Principal de Puebla
Principal de Puebla	Un administrador
Un escribiente	Principal de Rosario
Principal de Rosario	Un interventor
Un administrador	Principal de Hermosillo
Un interventor	Un administrador
Principal de Monterrey	Un interventor
Un administrador	Un interventor
Principal de Toluca	La administración dictatorial se define como aquella forma de administración que gira en torno a un dictador, el cual actúa en forma absoluta con el propósito de evitar y solucionar graves situaciones que ponen en peligro el orden político.
Un administrador	En este sentido, la existencia de la dictadura se legitima en relación a su fin: evitar la desintegración del orden estatal o la forma de asociación política. En base a este objetivo se
Un mozo de oficio	

le denomina dictadura comisarial.⁶⁴ Los elementos de la dictadura son por tanto: a) situación de peligro para el orden establecido, b) peligro de desintegración del orden político y por ende de la nación, c) existencia de un caudillo carismático, d) discrecionalidad en las decisiones, e) subordinación del orden jurídico a las urgencias de la dictadura, f) subordinación e incluso desaparición de la representación social (congreso), g) existencia de un aparato gubernamental fuerte y centralizado.

De acuerdo con estos elementos, la existencia de la dictadura santanista no es más que un resultado del conjunto de los procesos políticos en que se había desarrollado en el país a partir de la consumación de la Independencia.

Por ello, la administración dictatorial es la respuesta más acabada a la administración congresional de los primeros cinco años desde la promulgación de la constitución de 1824.

Antonio López de Santa Anna reasume el poder como el salvador de la patria y a la vez como el recurso de salvaguardar los intereses de las clases aristocráticas como el clero, los terratenientes y los militares en aras de los intereses de los "paisanos". No es casual entonces que se le atribuyen a Santa Anna las facultades absolutas que él mismo exigía⁶⁵ para solventar la grave situación del país.

64. "El dictador actúa; el dictador es, para anticipar una definición, comisario de acción; es ejecutivo, en contraposición a la simple deliberación o al dictamen judicial... De ahí que precisamente en la dictadura domine exclusivamente y solamente determinado por la necesidad de dar lugar a una situación concreta". Schmitt, Carl. *Op. cit.* pp. 41-42.

65. "Pero si (la situación del país) aflige y conmueve a todo el que abriga en su pecho sentimientos verdaderamente

Las condiciones para la ascensión de la dictadura santanista estaban dadas: situación grave, inexistencia del Congreso, se le otorgaron facultades extraordinarias al Ejecutivo, fortaleciéndolo. Sin embargo, es evidente que faltaba el aparato administrativo diversificado y centralizado, por lo que no es casual que dos días después de asumir el poder (22 de abril de 1853) establece un decreto llamado *Bases para la Administración de la República* y mediante otro decreto del 12 de mayo del mismo año conforma toda la estructura y funciones del aparato administrativo.

De acuerdo con ambos decretos la administración pública en sus primeros niveles queda estructurada de la siguiente manera:

- Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores*.
- Secretaría de Estado de Gobernación.
- Secretaría de Estado de Negocios Eclesiás-

mexicanos, aun cuando por su posición, sólo tenga que sufrir su parte individual, en la desgracia común, ¿qué efecto ha debido producir en mí, que habiendo estado ausente por algún tiempo, todos los males se me han presentado juntos y como de tropel..., confirmado por la elección con que he sido honrado, se me comete el encargo de restablecer el orden social, plantear la Administración Pública, formar el Erario nacional, y expedir las atribuciones del Poder Judicial, haciendo en él las reformas convenientes sin atacar su independencia, satisfaciendo, como es debido, lo que exige la situación tan grave excepcional en que se encuentra la República, y el clamor de la opinión general, que desea que cuanto antes se afiance la paz inferior. Dándose para esto, es verdad, las facultades necesarias hasta la publicación de la nueva Constitución Política que ha de formarse; pero la amplitud misma de las facultades es una dificultad más para quien quiere usar de ellas templadamente y con acierto". López de Santa Anna al jurar como Presidente el 20 de abril de 1853, en: *Méjico a través de los informes presidenciales*, T. 5, V. 1. p. 344.

* En este periodo se les cambia el nombre de Ministerios por el de Secretarías de Estado.

ticos e Instrucción Pública.

- Secretaría de Estado de Fomento, Colonización, Industria y Comercio.
- Secretaría de Estado de Guerra y Marina.
- Secretaría de Estado de Hacienda y Crédito Público.

Es indudable que sí hacía falta una administración pública más diversificada, la propia dictadura la creó, puesto que es en estos momentos, y por primera vez en la historia administrativa de México, aumentan a seis el número de las secretarías de Estado. Esto quiere decir que se superó el principio de la administración colonial que sostenía que el gobierno debería administrar en el ramo de las "cuatro causas".

Es incuestionable que el artífice principal de esta nueva estructura administrativa del Estado mexicano es Lucas Alamán, quien ocupó la cartera de Relaciones Exteriores en un lapso muy breve, pues le sorprendió la muerte en ese mismo año. A este gran pensador mexicano se le debe la creación de la Secretaría de Estado de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, puesto que desde siempre se había distinguido por su pensamiento protecciónista así como por su deseo de construir un México mercantilizado y que la colonización era un medio eficaz para unir territorialmente a la nación mexicana.

Es menester señalar que además de la creación de esta nueva secretaría, se crea la de Gobernación y a la de Hacienda se le adjunta el ramo del crédito público.

Tal vez el simple recuento del número de secretarías no merezca mayores consideraciones. Sin embargo, si consideramos las estructuras internas de las nuevas secretarías, daremos cuenta de su desarrollo.

La Secretaría de Estado de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, de acuerdo con el decreto del 7 de mayo de 1853, contaba con la siguiente estructura y planta de empleados:

Un oficial mayor

Sección Primera para Estadística General de la República.

Un jefe de sección

Dos escribientes

Sección Segunda para la Industria Agrícola, Minera y Fabril, Exposiciones, Patentes, Privilegios

Un jefe de sección

Dos escribientes

Sección Tercera para Comercio Interior y Exterior.

Un jefe de sección

Dos escribientes

Sección Cuarta para Colonización y Terreros Baldíos.

Un jefe de sección

Un escribiente que posea el inglés o francés

Un escribiente

Sección Quinta para Caminos, Canales y toda clase de vías de comunicaciones. Desagüe del Valle de México.

Toda clase de obras de utilidad u ornato que se hagan con fondos públicos.

Un jefe de sección

Tres escribientes

Dos facultativos

Archivo e indiferente

Un archivero

Dos escribientes

Un portero

Un mozo de oficios

Esta secretaría contaba con 25 empleados, con un presupuesto para pagos de los mismos

de \$31,800.00 anuales.

Sin embargo, tres días después, se establece la Administración General de Caminos y Paseos, adscrita a la secretaría antes mencionada, por lo que aumenta su personal y se diversifica su estructura.

La planta del nuevo órgano se componía de:

- Un administrador
- Un inspector general
- Un cajero y tenedor de libros
- Un oficial archivero
- Dos escribientes
- Un interventor de los acreedores
- Un portero

Con este dato damos cuenta del proceso dinámico que iba adquiriendo la administración pública dictatorial.

La dictadura, a la vez inicia una etapa de búsqueda de la racionalidad,⁶⁶ mediante una mejor distribución de las funciones gubernamentales. Así, por decreto del 17 de mayo de 1853 se asignan los ramos para cada secretaría, quedando de la manera siguiente:

A la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores le corresponde:

- Todo lo relativo a las relaciones exteriores.
- Los consulados.
- La designación y conservación de los límites de la República.
- La expedición de cartas de seguridad y de naturaleza.
- La expedición de pasaportes y legalización de firmas.
- Las academias y establecimientos literarios que no son relativos a la enseñanza primaria y secundaria, tales como:
 - Academias de historia y de la lengua castellana.
 - Archivo general.
 - Biblioteca.
 - Museo.
 - Academia de bellas artes de San Carlos.
 - El ceremonial de palacio.
 - Las impresiones del gobierno que se hagan por cuenta de la hacienda pública.

Recompensas nacionales que no son peculiares a los ramos aplicados a las demás secretarías del despacho.

A la Secretaría de Estado de Gobernación le corresponde:

- El Consejo de Estado en todo lo concerniente a las relaciones generales con el gobierno.
- Todo lo relativo al gobierno interior de la República.
- Política de seguridad.
- Montepíos y establecimientos de beneficencia.
- Cárcel, penitenciarías y establecimientos de corrección.

66 "La dictadura implica un *racionalismo* teleológico en la medida en que nace y existe para alcanzar un fin preciso: repeler una agresión extranjera, extinguir una rebelión interna; pero, al mismo tiempo, implica *tecnicidad* por el empleo de medios privativos al fin que se desea lograr. Por tanto, el dictador no es otro que el ejecutivo en acción. Así, a la unidad de propósitos y medios se agrega, como tercer elemento, la ejecución de la acción concertada que supone, también, la unidad del órgano ejecutivo y los elementos, que le están subordinados, es decir, la autoridad disciplinaria del titular del ejecutivo frente a la administración pública que le está subordinada". Guerrero, Omar. "La administración pública presidencial", en: *revista de investigaciones jurídicas*, p. 646.

- Libertad de imprenta.
- Propiedad literaria.
- Festividades nacionales y diversiones públicas.
- Pestes, medios de prevenirlas y socorros públicos cuando los haya.
- Vacuna, su conservación y propagación.

A la Secretaría de Estado de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública le corresponde:

- Todo lo concerniente al ramo de justicia.
- Todo lo relativo a negocios eclesiásticos.
- Todo lo relativo a la instrucción pública.
- Las sociedades literarias y científicas relativas al mismo ramo.

A la Secretaría de Estado de Fomento, Colonización, Industria y Comercio le corresponde:

- La formación de la estadística general, de la industrial, agrícola, minera y mercantil.
- La colonización.
- Las medidas conducentes al fomento de todos los ramos industriales y mercantiles, en todas las líneas.
- Los establecimientos de enseñanza especial de estos ramos.
- La expedición de patentes y privilegios.
- Las exposiciones públicas de los productos de la industria agrícola, minera y fabril.
- Los caminos, canales y todas las vías de comunicación de la República.
- El desagüe de México y todas las obras convenientes al mismo.
- Todas las obras públicas de utilidad y ornato que se hagan con fondos públicos.

- Todo lo relativo a conserjerías, muebles, útiles y obras de palacio incluyendo a las que se hagan en las cámaras.

La Sociedad de Geografía y Estadística, y todas las otras de mejoras materiales e industriales.

En el decreto no menciona a las secretarías de Guerra y Marina ni a la de Hacienda y Crédito Público.

En el caso de Guerra y Marina se sobreentiende los ramos que le correspondían.

Por decreto de mayo 29 de 1853, los ramos de la Secretaría de Estado de Hacienda y Crédito Público son:

Rentas Nacionales

- El producto por arrendamiento o enajenación de todos los bienes muebles o inmuebles pertenecientes a la nación.
- Todos los derechos de importación y exportación.
- El derecho de circulación de moneda y demás impuestos al oro y plata.
- Los derechos de consumo que se cobren en toda la República a los efectos extranjeros.
- El derecho que se cobre en toda la República por la venta de fincas rústicas y urbanas.
- El producto de la venta del tabaco.
- La venta del papel sellado.
- La de los naipes.
- La de las salinas.
- La de correos.
- La de lotería.
- La de acuñación de moneda.
- El derecho de fortificación en Veracruz.
- Los peajes.

- El derecho de consumo a los géneros, frutos, licores y efectos nacionales en toda la República.
- El derecho de pasaportes y cartas de seguridad.
- Los réditos y capitales que se reconocen a la nación.
- Los aprovechamientos.
- Los derechos sobre títulos.
- Los de oficios vendibles y renunciables.
- Multas y la parte de comisos que correspondan al gobierno, conforme a las leyes.
- Alcances de cuentas.
- Donativos.
- Impuestos sobre herencias transversales.
- Impuestos sobre fincas rústicas y urbanas de la República.
- El derecho de patentar sobre giros mercantiles.
- El derecho sobre establecimientos industriales.
- El derecho sobre profesiones y ejercicios lucrativos.
- El derecho sobre objetos de lujo.
- El derecho sobre sueldos y salarios.
- El descuento para montepío civil y militar.
- El derecho de amortización impuesto sobre la adquisición de fincas y capitales por las manos muertas.
- La parte que con arreglo a las leyes corresponde al erario en descubrimiento de tesoros ocultos.
- Las restituciones a la hacienda pública.

Este recuento de los ramos correspondientes a la administración pública muestra que, a pesar del periodo de inestabilidad política, existía un mínimo ordenamiento administrativo que se constituía como base de la actividad organizadora del Estado en la sociedad.

La formación del Estado mexicano iba a la

par del desarrollo de su administración y éste correspondía al fortalecimiento del Poder Ejecutivo, en aras del debilitamiento del Congreso.

El crecimiento horizontal y vertical tanto en las estructuras como en las funciones de la administración pública durante la dictadura santanista, sientan las bases para la separación entre Estado y sociedad y por tanto la especificación de lo propiamente estatal.

Justo es reconocer que la dictadura santanista origina el congresismo que se expresa en la Constitución del 1857 y que éste a su vez origine la dictadura juarista y porfirista que a la poste forman el Estado y la administración pública mexicana.

Las disposiciones que en materia administrativa instrumentó el gobierno santanista denotan una concepción acabada de lo que es y debe hacer la administración pública. Basten los siguientes señalamientos y hechos:

- Se establece el sistema de junta de ministros como recurso para el arreglo general de la administración.
- Se instituye el sistema de evaluación de reglamentos y de la planta de personal para fines de adecuación y coherencia.
- Se instituye el sistema de asignación presupuestal con supervisión de la junta de ministros.
- Se crea el puesto de procurador general de la nación para que los intereses nacionales sean atendidos en los negocios de lo contencioso administrativo.
- Se dictan medidas en lo referente a la administración de la justicia, en materia civil, criminal, mercantil y de procedimiento.
- Se forma el Consejo de Estado como medi-

- da de ordenamiento general de la administración.
- Se centralizan las funciones para el gobierno interior y se ordena la manera en que se administre el territorio.
 - Se dictan medidas para el arreglo de la comisaría de Ejército y Marina; las cuestiones de pagos y contabilidad y administrativas del Ejército y de la Marina corresponden a la secretaría de ramo; en materia de su cuenta y razón está sujeta a la Secretaría de Hacienda.
 - Se dictan ordenamientos para el comercio exterior en forma detallada y sistemática.
 - Se establecen sanciones para los empleados de Hacienda, los cuales son clasificados de la manera siguiente:
 - a) Directores generales de los diversos ramos del erario.
 - b) Ministros de la Tesorería General.
 - c) Administradores principales y contadores de las oficinas de rentas, y los vistos de las aduanas terrestres y fronterizas.
 - d) Administradores, contadores y vistos de las aduanas marítimas, de altura y cabotaje.
 - e) Los comandantes y segundos de los resguardos marítimos y terrestres.
 - f) Los directores de las oficinas particulares de Hacienda.
 - g) Los empleados subalternos de todas las oficinas y resguardos indicados.
 - h) Los comisarios y subcomisarios de Guerra.
 - i) Los empleados subalternos de las subcomisarías.
 - j) Todos los demás empleados, cualquiera que sea su denominación, a cuyo cargo esté la recaudación, distribución, custodia y conducción de caudales públicos.
 - Se expide el reglamento de la Junta General

de Industria. Entre sus disposiciones más importantes tenemos:

- a) Es obligatoria la inscripción en la Junta de todos los propietarios de fábricas de algodón, lana, lino y papel existentes en el territorio de la República.
 - b) Inspección sobre la industria.
 - c) Tiene facultad para el nombramiento de empleados industriales.
 - d) Son funcionarios de la Junta General de Industria los agentes, los interventores.
 - e) Si alguna fábrica tuviese paralizada una cuarta parte de su maquinaria, dicha cuarta parte estará exenta del pago de la contribución mientras dure su inacción.
 - f) Ningún dueño de fábrica podrá impedir y entorpecer en manera alguna la inspección que el agente disponga practicada por sí o por comisionado de su confianza en algún establecimiento.
 - g) Los individuos que ya como propietarios o como empleados pertenezcan al ramo de la industria, y que cometieren o consintieren algún fraude dentro o fuera de sus establecimientos, a más de las penas impuestas por las leyes, perderán su representación y voto, o sus destinos, y sus faltas se publicarán en la prensa.
 - h) Todas las autoridades de cualquier clase que sean, deberán atender las solicitudes de la agencia industrial, y auxiliar sus esfuerzos para los recomendables objetos de su instituto.
- Se establecen los requisitos que deben tener los empleados de hacienda; entre los cuales se señalaban:
- a) Examen previo.
 - b) Para las plazas de escribientes, buena y comprobada conducta moral y civil;

- saber leer y escribir con perfección e inteligencia; gramática castellana, aritmética, cartilla de hacienda por Cange Argüelles y principios de economía política.
- c) Para el empleo de oficial se requieren todas las circunstancias referidas, y además los conocimientos especiales de las leyes, reglamentos y ordenanzas del ramo respectivo.
 - d) Los individuos que en lo sucesivo asciendan a jefes, deberán reunir todas las cualidades, conocimientos expresados y el de la legislación de hacienda en general.
 - e) Para los empleados de facultativos, como directores y administradores de las casas de monedas, vista de aduana y demás, serán necesarias las circunstancias que se indican para los otros empleados, y los conocimientos facultativos que aquellos requieran.
 - f) Una junta, compuesta en esta capital, en la de los estados y en los puestos, de tres jefes nombrados por el gobierno, calificará, previo examen, la aptitud a los interesados.
 - g) Sobre el nombramiento de los empleados se señalaban procedimientos explícitos para los casos.
 - h) Se crea la Dirección de Impuestos para lo relativo a las contribuciones directas o indirectas.

Es importante señalar que una de las secretarías que más se desarrollaron fue la de Hacienda y Crédito Público. Clara muestra de ello es la estructura y planta de la Dirección de Impuestos, la cual era la siguiente:

- Un director
- Un oficial de dirección
- Dos escribientes

Sección I: Aduanas Marítimas.

- Un jefe
- Dos oficiales de correspondencia
- Dos oficiales para reconocer ajustes y manifiestos
- Dos oficiales de libros y contabilidad
- Cuatro escribientes

Sección II: Aduanas Interiores.

- Un jefe
- Dos oficiales de correspondencia
- Dos oficiales de libros y contabilidad
- Un oficial para la revisión de guías y pases
- Tres oficiales para confronta de tornaguías

Sección III: Contribuciones Directas.

- Un jefe
- Tres oficiales de correspondencia
- Dos oficiales de contabilidad
- Cuatro escribientes

Sección IV: De Cuenta General, Montepíos, Ramos Menores e Indiferente.

- Un jefe
- Dos oficiales de contabilidad
- Dos oficiales para ramos menores e indiferente
- Cuatro escribientes

Archivo.

- Un archivero
- Un escribiente de archivo
- Un portero
- Dos mozos de oficio
- Dos ordenanzas

De acuerdo con el establecimiento de la Dirección de Impuestos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se restructuró de la manera siguiente:

Oficialía Mayor

Sección de Secretaría de Despacho
Sección de Recaudación
Sección de Distribución
Sección de Crédito Público y Contabilidad
General
Archivo

El orden en materia de la administración interna de las secretarías fue evidente durante la época de la dictadura. Bástenos señalar algunas de las disposiciones del reglamento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del 9 de diciembre de 1853.

- Al oficial mayor se le señalaba la obligación de cuidar el orden interior, de que el despacho se hiciere con método y regularidad, de que los empleados cumplieran con eficacia, exactitud y sigilo sus respectivos deberes; promoviendo las providencias correctivas que juzgara necesarias, cuando sus amonestaciones no bastasen a remediar las faltas que se noten. A la vez cuidaba de que no faltasen los útiles, muebles y demás objetos necesarios.
- A los jefes de sección se les señalaba, entre otras obligaciones las de llevar registro claro y suscinto de la entrada, trámites y estado de los negocios de sus respectivas secciones. Cuidar del buen orden y arreglo de los expedientes y demás papeles, que se colocarán por ramos y materias, de manera que puedan hallarse en el momento los antecedentes que se busquen y hacer guardar silencio a los empleados y un comportamiento decente en su traje y maneras en lo interior de sus secciones, sin permitir nada que pueda redundar en perjuicio del despacho y en detrimento del honor y decoro de la oficina.

Las disposiciones anteriores muestran que la

conformación de la burocracia pública se derivaba a partir de la incorporación de los estratos más preparados de la sociedad, por lo que se puede inferir que la administración pública mexicana era manejada con un grado de óptima eficiencia si tomamos en cuenta la situación crítica del país.

Por su carácter ya de categoría social y estrato especial y por las especificaciones del mando político, a la burocracia internamente se le imponían disposiciones demasiado rígidas, como lo muestran las prevenciones generales del documento anteriormente citado.

La primera prevención señalaba que la hora de la entrada de los empleados, era a las diez en punto de la mañana, permaneciendo en la secretaría todo el tiempo que exigiera el desempeño de las labores diarias, sin perjuicio de las horas extraordinarias de la noche que sean necesarias para que los trabajos fueran con el día, siendo obligación de los jefes y empleados concurrir sin demora a la hora que fueran llamados, y no separarse en ningún caso de la oficina sin previa anuencia de los superiores inmediatos.

La segunda prevención, igual de rígida, señalaba que todos los empleados tenían la estrecha obligación, bajo pena de destitución de empleo, de guardar riguroso secreto sobre los asuntos de la secretaría a su cargo, y de no sacar de la oficina libros o expedientes, ni tomar notas o apuntes de ellos, salvo en los casos que lo requiriera el servicio, y esto, previo el conocimiento de sus jefes respectivos.

En una tercera prevención general, a los empleados se les tenía prohibido constituirse como agentes de negocios en las oficinas y, la

cuarta prohibía la entrada a la secretaría a toda persona extraña, exceptuando los jefes y empleados de otras oficinas que fuesen por asuntos de servicio, debiendo en esta parte los particulares que tuvieran negocios pendientes, sujetarse a las horas de audiencia señalados por el secretario del despacho, únicas en que les sería permitida la entrada a las referidas secciones.

En el ámbito de la movilidad, se señalaba que el ascenso de los subalternos se verificaría según la aptitud de los individuos, calificada previamente en las hojas de servicio que debían formarse a fin de año, de las plazas de sueldos inferiores a las que los tuvieran más altos, aunque sean de otra sección, teniéndose presente la antigüedad en el servicio, en caso de ser igual la aptitud, y observándose la misma regla para optar la última plaza. Las disposiciones sobre el trabajo en las oficinas públicas, las más de las veces rayaban en lo anecdótico. A manera de ejemplo, en el número veinte del reglamento se determinaba que el oficial mayor, los jefes de sección y todos los demás empleados de la secretaría, cuando se presentara en ella el secretario de Hacienda o algún otro de los del despacho, se pondrían en pie en muestra del respeto y la consideración que les son debidos, y no usarían del tabaco de humo en la sala de audiencia, en el despacho del ministro ni en el del oficial mayor.

Es sintomático que la mayoría de las normas mencionadas tiene que ver con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que no es de extrañarse que sea expresión del desarrollo administrativo de México. Prueba de ello es que es la primera en estructurarse en direcciones generales. Así, por el decreto del 11 de febrero de 1854, las secciones de la Dirección General de Impuestos recién creada

se transforman en direcciones generales. De esta manera se establecieron: la Dirección General de Aduanas Marítimas, la Dirección General de Contribuciones Directas y la Dirección General de Ramos Menores y Contabilidad.

El crecimiento tanto vertical como horizontal de las estructuras administrativas durante el último régimen de Santa Anna, no muestran más que el hecho de que durante las dictaduras y anticongresismos, la administración pública tiende al desarrollo.

Es menester anotar que las direcciones generales creadas, a pesar de que formaban parte de la hacienda pública en su más amplio significado, no formaban parte de la estructura interna de la Secretaría de Estado de Hacienda y Crédito Público. Así lo demuestran los decretos* de extensión de dichos órganos por el gobierno liberal de Juan Alvarez, el 9 de octubre de 1855.

Era evidente que a la dictadura le faltaban varios elementos para lograr su consolidación, por lo que no es extraño que el levantamiento encabezado por Juan Alvarez e Ignacio Comonfort mediante el Plan de Ayutla, lograra el derrocamiento del dictador. A partir de este movimiento se inicia una etapa fundamental de la historia de la administración pública mexicana, lapso en que se sientan las bases de la moderna administración gubernamental de la nación mexicana.

* "Decreto del Gobierno. Se extingue la Dirección General de Impuestos.

"Art. 2. Las facultades y atribuciones de la Dirección, las reasumirá el Ministerio de Hacienda".

"Decreto de Gobierno: Se extingue la Dirección General de Contribuciones Directas".

"Art. 2. Las facultades y atribuciones de la expresa oficina las reasumirá el Ministerio de Hacienda".

El movimiento liberal que surge a partir del levantamiento de Ayutla, sostiene sus últimas y decisivas confrontaciones con el conservadurismo. La victoria de cualesquiera de estas corrientes significaba instituir un proyecto de Estado, sociedad, economía y por ende de administración pública.

El primer producto de este movimiento liberal fue la elaboración de una nueva Constitución en 1857. Este nuevo ordenamiento jurídico general de la sociedad mexicana, en materia de administración pública, establece una nueva forma de gobierno congresional.

La dinámica de la historia y sus contradicciones produjo que de la dictadura el camino lógico era el congresismo.

La instauración de un gobierno congresional⁶⁷ a partir de las consideraciones de la Constitución de 1857, era para la administración pública en retroceso. Esto significaba en última instancia ir en contra de la lógica del desarrollo histórico, es decir, la tendencia del fortalecimiento del Ejecutivo y la centralización político-administrativa como consecuencia del desarrollo del capitalismo. Sin embargo, la instauración de un gobierno congresional era la ascensión al poder de los representantes de los intereses y proyectos de la

67 "El gobierno congresional, es el gobierno por los comités... es la administración por agentes ejecutivos, medio independientes, que obedecen las órdenes de una legislación, ante la cual no son responsables... La legislatura es el espíritu agresivo... en consecuencia ha entrado cada vez más en los detalles de la administración, hasta que ha tomado virtualmente en sus manos todas las facultades sustanciales del gobierno. No domina al presidente, pero hace de los secretarios humildes servidores. No vacilará, llegada la ocasión, en habérselas directamente con el primer magistrado mismo." Wilson. *El gobierno congresional*. pp. 2,31,40.

naciente clase capitalista. A la vez, era un recurso para debilitar el centro de poder que había caído en manos de los conservadores o la oligarquía terrateniente y clerical. Siendo más estricto, lo que estaba en juego era la instauración de dos proyectos distintos del desarrollo del capitalismo,⁶⁸ pues para la oligarquía el proteccionismo era una forma de desarrollo capitalista hacia dentro y para los liberales significaba la vinculación con el capitalismo mundial en condiciones no de un fraccionamiento de lo estatal, sino por el contrario a partir de la consolidación de un Estado nacional.

El congreso o parlamento fue para las naciones europeas un medio de ascenso de la burguesía al poder. No obstante, como en las condiciones de nuestro país no existía tal burguesía, era lógico que para la pequeña burbuésia y sus intelectuales, el Congreso representaba los proyectos para la constitución de la unidad nacional en torno a un Estado, que en su expresión formal representaría la unión política del conjunto de las clases sociales.

El carácter congresional⁶⁹ del gobierno que

68 "En el año de 1855 los liberales toman el poder con Juan Alvarez, el mismo año, el 22 de noviembre, se promulga la Ley Juárez, por la cual quedan anulados los fueros eclesiásticos y militares. Después se dispuso la extinción de la Compañía de Jesús. Posteriormente, el 25 de junio de 1857 se expidió la llamada Ley Lerdo, sobre desamortización de bienes eclesiásticos y la Constitución Liberal de 57... Era la lucha de los liberales contra los privilegios y en pro de la liberación de las fuerzas productivas que permanecieron en manos del clero y de las comunidades. Era la lucha del régimen de derecho contra el régimen basado en el principio. Era la lucha para acabar con las trabas para el desarrollo del capitalismo". Durand Ponte, Víctor Manuel. *Méjico: la formación de un país dependiente*. pp. 40-41.

69 "El Congreso Nacional; cada vez que ha podido, ha mos-

instituye la nueva Constitución, se deriva de las facultades que se le atribuyeron al Congreso Nacional, entre las cuales se cuentan:

- Crear y suprimir empleos públicos de la federación; señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.
- Ratificar los nombramientos que haga el Ejecutivo de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules, de los empleados superiores de hacienda, de los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional.
- Conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la federación.
- Explicar todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes (las del Congreso mismo) y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión.
- Los secretarios del despacho tienen la obligación de dar cuenta al Congreso, el estado de sus respectivos ramos.

El carácter antiejecutivo de la Constitución,⁷⁰ significaba la posibilidad de no per-

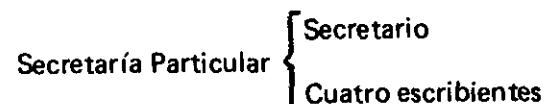
mitir el desarrollo e incremento del aparato administrativo del Estado, pero por sus expresiones liberales planteaba la necesidad de separar el Estado de la sociedad civil y por lo tanto de la formación del poder político y por ende de una administración pública diferenciada que sirviera de mediación entre Estado y sociedad civil.

El carácter congresionista de la Constitución significaba por lógica la existencia de una normatividad antiadministrativa. Por otro lado su carácter de búsqueda de la institucionalidad de lo estatal, permite el desarrollo de la administración pública hacia un sentido que se identifica con el proceso de desarrollo capitalista. Es decir que la administración gubernamental sustrae sus últimos vestigios patrimonialistas para adquirir algunos elementos de orden burocrático. Prueba de ello es la separación entre la Iglesia y el Estado y la profesionalización del ejército durante las dictaduras juarista y porfiriana.

Si realizamos una comparación a nivel estructural y funcional de la administración pública en el periodo que va de 1856 (inicio del gobierno liberal) a 1887 (etapa intermedia de la administración dictatorial) se manifestarán sin duda, alguna de las contradicciones que hemos apuntado.

De acuerdo con el presupuesto general de la República para el año de 1856, la estructura y la planta de la administración pública era la siguiente:

Presidente de la República.



70 "Para fortalecer al Ejecutivo, cuya debilidad, en su concepto, hacía imposible el Gobierno, quería Comonfort (Presidente de la República) 'extensión de facultades al Poder central Ejecutivo federal y extensión del voto'; es decir, pedía que se diera más fuerza al Ejecutivo, a la vez que se rebajara la del Congreso, comprendiendo que la Constitución había creado una cámara con elementos de convención, de la que no iba a surgir un gobierno parlamentario, sino la dictadura desordenada y demagógica de las asambleas omnipotentes". *Ibid.* p. 91.

Servicio	<table border="0"> <tr><td>Un pabellón</td><td>Oficial cuarto</td></tr> <tr><td>Un mayordomo</td><td>Oficial quinto</td></tr> <tr><td>Un conserje</td><td>Oficial sexto</td></tr> <tr><td>Dos porteros</td><td>Un Archivero</td></tr> <tr><td>Cuatro mozos</td><td>Escribiente primero</td></tr> <tr><td></td><td>Escribiente segundo</td></tr> <tr><td></td><td>Escribiente tercero</td></tr> <tr><td></td><td>Escribiente cuarto</td></tr> <tr><td></td><td>Escribiente quinto</td></tr> </table>	Un pabellón	Oficial cuarto	Un mayordomo	Oficial quinto	Un conserje	Oficial sexto	Dos porteros	Un Archivero	Cuatro mozos	Escribiente primero		Escribiente segundo		Escribiente tercero		Escribiente cuarto		Escribiente quinto
Un pabellón	Oficial cuarto																		
Un mayordomo	Oficial quinto																		
Un conserje	Oficial sexto																		
Dos porteros	Un Archivero																		
Cuatro mozos	Escribiente primero																		
	Escribiente segundo																		
	Escribiente tercero																		
	Escribiente cuarto																		
	Escribiente quinto																		
<i>Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores.</i>																			

Secretario Oficial Mayor	<table border="0"> <tr><td>Un portero</td><td>Un mozo de oficio</td></tr> <tr><td></td><td>Dos ordenanzas</td></tr> </table>	Un portero	Un mozo de oficio		Dos ordenanzas
Un portero	Un mozo de oficio				
	Dos ordenanzas				

Sección de América	<table border="0"> <tr><td>Un jefe</td><td>Un oficial primero</td></tr> <tr><td></td><td>Un oficial segundo</td></tr> <tr><td></td><td>Un primer escribiente</td></tr> <tr><td></td><td>Un segundo escribiente</td></tr> </table>	Un jefe	Un oficial primero		Un oficial segundo		Un primer escribiente		Un segundo escribiente
Un jefe	Un oficial primero								
	Un oficial segundo								
	Un primer escribiente								
	Un segundo escribiente								

*Secretaría de Estado de Justicia, Negocios
Eclesiásticos e Instrucción Pública.*

Sección de Europa	<table border="0"> <tr><td>Un jefe</td><td>Un oficial primero</td></tr> <tr><td></td><td>Un oficial segundo</td></tr> <tr><td></td><td>Un primer escribiente</td></tr> <tr><td></td><td>Un segundo escribiente</td></tr> </table>	Un jefe	Un oficial primero		Un oficial segundo		Un primer escribiente		Un segundo escribiente
Un jefe	Un oficial primero								
	Un oficial segundo								
	Un primer escribiente								
	Un segundo escribiente								

Archivo	<table border="0"> <tr><td>Un jefe de archivo</td><td>Un oficial</td></tr> </table>	Un jefe de archivo	Un oficial
Un jefe de archivo	Un oficial		

Servicio	<table border="0"> <tr><td>Un portero</td><td>Un mozo</td></tr> <tr><td></td><td>Dos ordenanzas</td></tr> </table>	Un portero	Un mozo		Dos ordenanzas
Un portero	Un mozo				
	Dos ordenanzas				

Secretaría de Estado y de Gobernación.

Secretario Oficial Mayor	<table border="0"> <tr><td>Oficial primero</td><td>Oficial segundo</td></tr> <tr><td></td><td>Oficial tercero</td></tr> </table>	Oficial primero	Oficial segundo		Oficial tercero
Oficial primero	Oficial segundo				
	Oficial tercero				

*Secretaría de Estado de Fomento, Colonización,
Industria y Comercio.*

Secretario Oficial Mayor

Servicio	<table border="0"> <tr><td>Un portero</td><td>Un mozo de oficio</td></tr> <tr><td></td><td>Dos ordenanzas</td></tr> </table>	Un portero	Un mozo de oficio		Dos ordenanzas
Un portero	Un mozo de oficio				
	Dos ordenanzas				

Servicio	<table border="0"> <tr><td>Un portero</td><td>Un mozo de oficio</td></tr> <tr><td></td><td>Dos ordenanzas</td></tr> </table>	Un portero	Un mozo de oficio		Dos ordenanzas
Un portero	Un mozo de oficio				
	Dos ordenanzas				

Sección Primera: de Estadística.	{ Un jefe Dos escribientes }	<i>Secretaría de Estado de Hacienda y Crédito Público.</i>
Sección segunda: Industria, Esposiciones, Patentes y Privilegios.	{ Un jefe Tres escribientes }	Secretario Oficial Mayor
Sección tercera: Comercio Interior y Exterior.	{ Un jefe Dos escribientes }	Sección Primera: Aduanas Marítimas.
Sección cuarta: Colonización y terrenos Baldíos.	{ Un jefe Un oficial que posea los idiomas, inglés y francés Un escribiente que posea los idiomas, inglés y francés. }	Sección Segunda: Crédito Público.
Sección quinta: Caminos, Canales, Desagües.	{ Un jefe científico Un oficial científico Dos escribientes Dos ingenieros }	Sección Tercera: Contribución, Correos, Papel Sellado y Ramos Menores.
Archivo	{ Un archivero Un escribiente }	Sección Cuarta: Presupuestos y Pagos Civiles y Militares
Servicio	{ Un portero Un mozo Una ordenanza }	{ Un jefe Un oficial primero Un oficial segundo Un oficial tercero Un oficial cuarto Un oficial quinto Cinco escribientes }

Sección Quinta:
Ensayos, Casas de
Moneda, Tabaco,
Naipes y demás
negocios no com-
prendidos en otras
secciones.

{ Un jefe
Un oficial primero
Un oficial segundo
Un oficial tercero
Cuatro escribientes

Un escribiente segundo
Un escribiente tercero
Un escribiente cuarto
Un escribiente quinto
Un escribiente sexto

Sección Sexta:
Estadística Fiscal.

{ Un jefe

Dos escribientes

Servicios

{ Un portero
Un mozo de oficio

Archivo

{ Un archivero
Un oficial
Un escribiente

Otros organismos dependientes del Ejecutivo.
*De la Secretaría de Estado de Relaciones Ex-
teriores.*

Servicio

{ Un portero
Un mozo de oficio
Cinco ordenanzas

Cuerpo diplomático - 20 personas
Cuerpo consular - 15 personas

Secretaría de Estado de Guerra y Marina.

Secretario

Un Oficial Mayor primero
Un Oficial Mayor segundo
Un oficial segundo primero
Un oficial segundo segundo
Un oficial tercero
Un oficial cuarto
Un oficial quinto
Un oficial sexto
Un oficial séptimo
Un oficial octavo

Archivo General
del cuerpo diplo-
mático.

{ Un jefe
Un oficial
Un escribiente primero
Un escribiente segundo

Un archivero

Un oficial primero del archivo
Un oficial segundo
Un escribiente primero

Servicio del
cuerpo diplomático

{ Un portero

Dos ordenanzas

Academia Nacional de San Carlos

De la Secretaría de Estado y de Gobernación.

Consejo de Gobierno - 29 consejeros

Secretaría del Consejo de Gobierno	Un oficial mayor Un oficial segundo Un oficial tercero Dos escribientes	Contaduría Mayor	Un contador mayor Cuatro contadores de 1a. clase Cuatro contadores de 2a. clase Cuatro escribientes
Servicio del Consejo de Gobierno	Un portero Un mozo de oficio Una ordenanza	Servicio de la Contaduría Mayor	Un portero Un mozo de oficio Dos ordenanzas
Jefaturas políticas de los territorios			
<i>De la Secretaría de Estado y Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública.</i>			
Administración de justicia en toda la República Jueces de lo criminal y de lo civil en el Distrito Escuela de Medicina Colegio de San Juan de Letrán Colegio de San Idelfonso			Sección de Tesorería Sección de Cuenta General Sección de Crédito Público Sección de Glosa Sección de Correspondencia Sección de observaciones Archivo Meritorios Servicio
<i>De la Secretaría de Estado de Fomento, Colonización, Industria y Comercio.</i>			Comisaría General de Guerra y Marina
Escuela Nacional de Minas Museo Nacional Jardines Escuela de Comercio Escuela de Agricultura y Veterinaria Agentes del Ministerio			<i>Oficinas del gobierno general fuera de la capital.</i>
<i>De la Secretaría de Estado de Hacienda y Crédito Público.</i>			Pagaduría de división Oficina de liquidación, de la deuda interior Visitadores generales de rentas Pagadurías civiles y militares Contaduría de la lotería de San Carlos Aduanas de naipes. Aduanas marítimas Aduana de México

Administración General de Correos

Administración Ge-
neral de Papel Se-
llado

Contaduría
Almacenes
Oficina de Sello
Servicio

Administración de fondo de Minería
Administración General de Caminos y Peajes

De acuerdo con este presupuesto, la adminis-
tración pública de México estaba compuesta
por:

La presidencia de la República
Seis secretarías de Estado
Treinta órganos dependientes del Ejecutivo
Cuatro funciones de administración terri-
torial
Diez corporaciones del ejército

*De la Secretaría de Estado de Guerra y Ma-
rina.*

Estado Mayor

Plana mayor del ejército
Dirección de ingenieros
Dirección de artillería
Comandancias generales
Comandancias principales
Detalles y mayoría de plaza

Colegio Militar

Fábrica de pólvora y talleres de recompo-
sición de armas, fundición y cápsulas
Oficinas de la Marina
Capitanías de puerto
Guardia municipal del Distrito

Gobierno del Dis-
trito de México

Gobernador del Distrito
Secretario
Seis oficiales del
primero al sexto
Un archivero
Seis escribientes del
primero al sexto
policía y celadores

Existían los puestos siguientes:

Ministro Tesorero Consejero
Oficial Mayor
Administrador general
Jefes
Oficiales
Enviado extraordinario
Secretario de oficina
Cónsul
Contador mayor
Contador
Agente de ministerio
Visitador
Cajero pagador
Archivero
Guarda almacenes
Escribiente de almacenes
Capellán
Mayordomo
Conserje
Despensero
Enfermero
Portero
Cocinero
Ayudante de cocina
Mozo
Mozo de oficio
Ordenanzas
Criado (Colegio Militar)

Es indudable que en relación con las décadas anteriores, la administración pública muestra un proceso hacia el desarrollo, a la par de la formación del Estado y de las relaciones capitalistas. Sin embargo, sólo a partir de la existencia de una profunda crisis se iban a definir las características fundamentales de los procesos antes mencionados. Por ejemplo, la guerra de tres años (1858-1861) entre los liberales y los conservadores definió el rumbo anticongresista de la administración pública, es decir, el triunfo del Ejecutivo sobre el Congreso, la victoria del liberalismo sobre el conservadurismo, la organización federal del gobierno sobre el centralismo. Por otro lado, la instauración del Imperio de Maximiliano de Austria (1864-1867) consolidó la unión civil de la nación mexicana y reafirmó la fe republicana de los liberales mexicanos, al plantearse la necesidad de repeler la invasión extranjera y de no aceptar un gobierno monárquico y colonialista. Durante el transcurso de estos acontecimientos hubo una contracción de las funciones y estructuras de la administración gubernamental. Así, el 6 de abril de 1861, durante el gobierno de Benito Juárez, se redujeron a cuatro las secretarías. Sin embargo, no se podía detener su desarrollo, por lo que en junio del mismo año se restablecen las seis secretarías de Estado.

Pero la crisis financiera del gobierno de Juárez era evidente, por lo que en diciembre de 1861 se reducen de nuevo a cuatro las secretarías de Estado. La contracción⁷¹ de la activi-

dad administrativa del Estado en tiempo de guerra con una potencia extranjera, es un hecho que tiene una explicación lógica. A pesar de ello, cualquier momento de estabilidad manifestaba la expansión y centralización del aparato administrativo. Así, en el transcurso del año de 1861 suceden los hechos siguientes: extinción de la Comisaría General de Guerra y Marina cuyas funciones pasan a una sección de la Tesorería General; secularización de hospitales y establecimientos de beneficencia; establecimiento de la sección séptima de la Secretaría de Hacienda encargada de lo relativo a los conventos de monjas no suprimidos; creación de la Dirección General de Beneficencia Pública adscrita a la Secretaría de Gobernación; centralización, todo lo relativo a las loterías y rifas en la Lotería Nacional, en julio 20 y noviembre 29 de 1867 se restablecen las secretarías de Fomento* y de Gobernación, por lo que de nuevo se tienen seis secretarías de Estado.

A raíz del triunfo de los liberales y de la necesidad de existencia del Estado como asociación política que se ubique por encima de los intereses inmediatos de las corporaciones, como por ejemplo la Iglesia Católica, a la Secretaría de Estado de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública se le suprime el ramo de los negocios eclesiásticos el 18 de febrero de 1861.

ciones tenía diez empleados y su presupuesto ascendía a diecisiete mil pesos; el de Justicia, Fomento e Instrucción Pública, siete empleados y catorce mil pesos; el de Hacienda, nueve empleados con diecisésis mil pesos y el de Guerra y Marina, once empleados con diecisiete mil quinientos pesos". Flores Caballero, Romeo R. *Administración y política en la historia de México*. pp. 110-111.

* Esta secretaría, a partir de 1861, recibe el nombre de Secretaría de Fomento. Por tanto se le suprime lo relativo a colonización, industria y comercio.

71 "En junio de 1863 el gobierno se transladó a San Luis Potosí, como consecuencia de la crisis que se avecinaba, porque se sentía más seguro en provincia, donde ya había recibido innumerables muestras de apoyo... Además, el costo del aparato administrativo en San Luis Potosí se reducía considerablemente. Allí el Ministro de Rela-

Como hemos observado, en los momentos de estabilidad la administración pública en el régimen dictatorial tiende a un desarrollo tanto en su expresión vertical como en lo horizontal. Por ello no es extraño que a partir del triunfo del ejército republicano y de la expulsión del ejército extranjero, desde 1867 se inicia un proceso de centralización, diversificación, crecimiento y desarrollo de la administración pública mexicana, fenómeno que se refuerza en la segunda mitad de nuestro siglo.

El régimen juarista hubiera consolidado este proceso. Sin embargo, la muerte le sorprende en 1872 y salvo el intervalo presidencial de Lerdo de Tejada (1872-1876) y de Manuel González (1880-1884) le corresponde a Porfirio Díaz (1877-1880) (1884-1910) consolidar el régimen dictatorial y por ende a la administración pública.

La administración pública adquiere desarrollo en sus más diversas manifestaciones. Así, por ejemplo, las secretarías de Estado en su expresión organizacional interna adquieren nuevas dimensiones en las funciones y estructuras. En 1889 la administración pública centralizada del gobierno porfiriano se estructuraba de la manera siguiente:⁷²

Secretaría de Relaciones Exteriores

Oficialía Mayor

⁷² Para mayores detalles ver la obra de Emiliano Bustos. *La administración pública de México: Breve estudio comparativo entre el sistema de administración de hacienda en Francia y el establecido en México (1889)*. Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, México, 1976.

Departamento
Político

Sección de Norte, Cen-
tro y Sudamérica.
Sección de Europa,
Asia y África.

Departamento Comercial

Departamento de
Cancillería

Sección de Cancillería
Sección de Archivo y
Biblioteca.

De acuerdo con esta organización, es de observarse que de la estructura seccional de las administraciones anteriores se adquiere la estructura departamental, lo que significa un proceso de desarrollo estructural y funcional. Podría pensarse que las secciones simples y llanamente se les cambia la denominación, pero sin embargo la división seccional de los Departamentos de Cancillería y Político demuestran que la estructura departamental significa una nueva dimensión de la organización.

Llama la atención la existencia del Departamento Comercial en la Secretaría de Relaciones Exteriores, pero si nos ubicamos en el proceso de desarrollo del capitalismo en su expresión mundial, resulta lógico que si la base financiera del Estado mexicano había sido y seguía siendo el comercio exterior, la existencia de este departamento se explica por sí misma.

Entre las funciones más importantes del Departamento Comercial tenemos:

Todo lo que se refiere a la protección del

comercio de México en el exterior.

- Emitir de oficio su opinión por escrito respecto de los tratados de comercio y navegación que la República se proponga celebrar con cualquiera potencia extranjera, lo mismo que sobre las convenciones postales.
- Compilación de datos y formación de cuadros estadísticos comerciales, con vista de las noticias y memorias que remitan los agentes consulares mexicanos.⁷³

Secretaría de Gobernación

Esta Secretaría se estructuraba de la manera siguiente:

Oficialía Mayor

Sección de Servicio Postal

Sección de Seguridad Pública Rural

Sección de Beneficencia y sus Varios Establecimientos

Sección del Gobierno del Distrito Federal y Territorios de la Federación

Sección de Relaciones con los Gobiernos de los Estados

Además de las secciones antes expuestas, la Secretaría de Gobernación tenía bajo su dependencia los organismos, materia y funciones siguientes:⁷⁴

La Escuela de Ciegos

Escuela de Artes y Oficios para Mujeres

Casa de Niños Espósitos

Consejo Superior de Salubridad

Jefatura y Subprefecturas del Territorio de la Baja California

Fuerza Rural para el Territorio

Juzgados del Estado Civil en dicho Territorio Jefatura, Prefecturas y Subprefecturas del Territorio de Tepic

Registro civil en Tepic

Gendarmería

Policía Rural

Policía del Distrito Federal

Vestuario para la Gendarmería Municipal

Prefecturas del Distrito

Administración General de Correos

Administraciones Locales

Servicio en Ferrocarriles y Buques Subvencionados

Subvención a Vapores

Tal vez podría parecer incorrecto ubicar a estos órganos en la administración pública paraestatal, sin embargo, tienen las características necesarias como organismos descentralizados y empresas de participación estatal, por lo que no es descabellado ubicarlos como administración pública paraestatal.

La Secretaría de Gobernación presenta una expresión acabada de la dualidad de la administración pública capitalista (dirección administrativa y dominio político). Por un lado, tiene órganos de policía política (Sección de Seguridad Pública Rural, Fuerza Rural para el Territorio de la Baja California, Gendarmería, Policía del Distrito Federal) y, por otro, órganos de tutela y servicio (Sección de Beneficencia, Sección de Servicio Postal, la Escuela de Ciegos, Consejo Superior de Salubridad, Administración General de Correos etc.). Esto demuestra ya una cierta madurez del Estado y relaciones capitalista y desde luego un desarrollo de la administración pública nunca alcanzado antes del régimen porfiriano. Un indicador más de este proceso nos lo señala el presupuesto de esta secretaría (1887-1888)

⁷³ Bustos, Emiliano. *Op. cit.* pp. 33-34.

⁷⁴ Díaz Rugama, Alberto. *Guía práctica del empleado en la República.* p. 3.

que fue de \$3,466,882.30. Esta cantidad adquiere su verdadera dimensión si la comparamos con el presupuesto del mismo ramo de Gobernación en los años 1855 a 1856 fue de \$155,950.00.

Sirvan las descripciones siguientes, sobre las estructuras y funciones de las demás secretarías para dar cuenta del gran desarrollo que tuvo la administración pública de la dictadura porfirista.

Secretaría de Justicia e Instrucción Pública

Oficialía Mayor
Sección de Justicia
Sección de Instrucción Pública

Dependencias y organismos a su cargo:

Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal
Juzgados de lo civil
Juzgados de lo criminal
Juzgados correccionales
Ministerio Público
Juzgados menores de la capital
Registro público de la propiedad y de comercio
Archivo judicial
Consejo médico-legal y peritos médico-legistas
Boletín Judicial
Servicio y gastos del palacio de justicia
Juzgados foráneos
Administración de justicia en la Baja California
Administración de justicia en el territorio de Tepic

Junta Directiva de Instrucción Pública
Escuela Secundaria para niñas y la anexa de perfeccionamiento de instrucción primaria
Escuela Preparatoria
Escuela de Jurisprudencia
Escuela de Medicina
Academia de Medicina
Escuela de Comercio
Escuela de Bellas Artes
Conservatorio de Música
Escuela de Artes y Oficios
Escuela de Sordomudos
Museo Nacional
Biblioteca Nacional
Escuela Normal
Escuelas nacionales primarias y sus auxiliares
Escuelas nocturnas primarias para adultos y adultas.
Gastos generales de instrucción pública
Becas y pensiones

El presupuesto de este ramo (1887-1888) fue de \$1,398,850.00 y significa un gran desarrollo a comparación del presupuesto del bimbo 1855-1856 que fue de \$413,370.

*Secretaría de Fomento **

Oficialía Mayor
Sección 1a: con cargos relativos a la geografía, estadística, colonización y terrenos baldíos.
Sección 2a: con cargo a los asuntos de las industrias nacionales, las casas de moneda,

* En la obra de Emiliano Bustos antes citado, aparece con el nombre completo de Secretaría de Fomento, Industria, Minería, Comercio y Colonización.

pesos y medidas, y telégrafos.

Sección 3a: con cargo a los asuntos de caminos, puentes, canales, ferrocarriles, desagüe del Valle de México, obras en los puertos de la República y mejoras materiales.

Sección 4a: se ocupa de la agricultura y del comercio.

Sección 5a: con cargo a los negocios de la minería.

Sección 6a: con cargo de la contabilidad general y revisión de cuentas de todos los ramos que dependen de la secretaría.

Sección 7a: con cargo al despacho de los trabajos de cartografía.

Pertenecientes a esta secretaría existen las siguientes entidades:

Dirección de Estadística y Sociedad de Geografía y Estadística.

Observatorios meteorológicos y astronómicos establecidos en la capital, en Tacubaya y Mazatlán.

Comisiones exploradoras del territorio nacional.

Colonización y subvención de vapores.

Casas de moneda y ensaye mayor de la República.

Dirección Económica de Telégrafos

Dirección Educativa: tenía a su cargo la escuela de ingenieros, la escuela práctica de labores de minas y de metalurgia de Pachuca, escuela nacional de agricultura, escuela de la colonia.

El presupuesto de este ramo ascendió a \$4,426,162.17; en el presupuesto de 1855 a 1856 correspondía a esta secretaría la cantidad de \$1,099,464.00.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Oficialía Mayor (dos oficiales mayores)*

Sección de Aduanas Marítimas, Fronterizas e Interiores del Distrito Federal y territorio de Tepic y Baja California.

Sección de operaciones pendientes de desamortización de los bienes del clero, dotes de monjas y desvinculación de capellanías.

Sección de operaciones relativas a la cuenta general de la federación.

Sección de giro de órdenes de pago.

Sección de activo y pasivo de la federación, lo contencioso administrativo y el ramo de pensiones.

Sección de catastro y de la formación de la estadística fiscal de hacienda.

Sección de custodia y guarda de expedientes, papeles, libros y demás documentos.

Departamento de complicación de leyes y biblioteca.

Es importante hacer notar que a pesar de la dimensión funcional y estructural que ha adquirido en estos momentos la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, existen órganos que realizan la función hacendaria de manera descentralizada por utilizar términos de modernidad administrativa o porque son órganos que sirven de puente entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Así tenemos:

La Tesorería General, con la función de verificar pagos, recaudación de todos los recursos y rentas del Estado, realizar pagos y

* La existencia de dos oficiales mayores, lo que implica que en ausencia del señor secretario, uno de ellos lo cubre; por tanto, el segundo oficial mayor se hace cargo de la oficialía.

la contabilidad general de toda la administración pública.

Dirección de Contribuciones Directas, con la función de cobrar los impuestos sobre fincas rústicas y urbanas del Distrito Federal, recaudación del derecho de patente sobre el comercio y las contribuciones sobre profesiones.

Administración de rentas de los territorios de Tepic y Baja California.

Administración general de la renta del timbre.

Administración principal de rentas del Distrito Federal.

Contaduría Mayor de Hacienda y Tribunal de Cuentas (es una oficina independiente del Ejecutivo en razón de hallarse bajo la inspección de la Cámara de Diputados; sus funciones son controlar y revisar en definitiva toda la cuenta general del erario federal).

Dirección de Aduanas Marítimas y Fronterizas con la función de recaudar los derechos de importación y de exportación.

Jefaturas de Hacienda, con ubicación en los estados de la federación, cuyas funciones son pagar los gastos civiles de la federación y de las fuerzas del ejército nacional. Rendir cuentas a la Tesorería General, intervenir en los cortes de caja de las otras oficinas federales y de las oficinas locales.

Administraciones principales y subalternas del timbre.

Gendarmería fiscal.

Oficina impresora de estampillas.

Lotería Nacional.

El presupuesto de este ramo denota un gran incremento, lo que implica haber alcanzado un desarrollo tanto en su dimensión funcional como en lo estructural. A manera de ejemplo: para el ejercicio presupuestal de 1861, la Se-

cretaría de Hacienda tenía un presupuesto de \$1,521,924.00 y para el año fiscal 1887 a 1888, obtiene \$11,664,391.97.

Secretaría de Guerra y Marina

Oficialía Mayor

Sección de movimiento de tropas

Sección de expedición de patentes, pensiones, retiros

Sección de licencias, pasaportes militares

Sección de órdenes de pago

Departamento del Estado Mayor

Departamento de ingenieros

Departamento de artillería

Departamento de marina

Departamento del cuerpo médico militar

Departamento de infantería

Departamento de caballería

Plana Mayor del Ejército y Asesores Militares

Suprema Corte de Justicia Militar

Colegio Militar

Fábrica de Armas

Fundición Nacional

Fábrica de Pólvora

Escuela Teórico-Práctica Militar y Aumentos

Gobierno del Palacio Nacional

Escuela de Bandos Militares

Comandancias militares, mayorías de plaza y fortalezas

Depósito de jefes y oficiales

Vestuario y equipo para el Ejército

Músicas

El presupuesto total asignado a esta Secretaría fue de \$13,386,495.24.

La simple descripción de las instituciones, dependencias y estructura de la administra-

ción pública porfiriana da cuenta de su grado de desarrollo. Basta citar que en estos tiempos se realizan estudios sobre la racionalidad de la acción gubernamental en términos pragmáticos⁷⁵ y a la vez significó para la burocracia gubernamental momentos de estabilidad que no había tenido a lo largo de la historia del México independiente. Durante un periodo de ochenta y nueve años del siglo XIX existieron diferentes formas de gobierno que indudablemente influyeron en la organización administrativa, así, se tuvo:

Regencias 3
Imperios 2
Repúblicas federales 6
Repúblicas centrales 8
Periodos dictatoriales 7
Gobierno provisorio republicano 1
Gobierno militar y civil francés 1
Gobierno imperial por medio de lugarteniente 1 ⁷⁶

La estabilidad porfiriana permitió, así como las condiciones materiales, la creación de una de las secretarías de Estado más importantes de nuestra historia administrativa. Nos referimos a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, que de acuerdo al decreto del Congreso de mayo 13 de 1891 le correspondía al despacho de:

Correos interiores

Vías marítimas de comunicación o vapores
correos
Unión Postal Universal
Telégrafos
Teléfonos
Ferrocarriles
Obras en los puertos
Faros
Movimientos públicos y obras de utilidad y ornato
Carreteras, calzadas, puertos, ríos, puentes, lagos y canales
Conserjería y obras en los palacios nacionales y de Chapultepec
Desagüe del Valle de México

Es evidente que la administración pública mexicana adquiere un carácter típicamente capitalista al abandonar el criterio de las cuatro funciones de gobierno y asume bajo responsabilidad del Estado las funciones de obras públicas, comunicaciones, instrucción pública, bellas artes, fomento, comercio, beneficencia pública y la cuestión agraria.⁷⁷

La tendencia del Estado a participar en forma fundamental en el seno de la sociedad civil mediante su administración, se convierte en su ley de desarrollo, por lo que no es extraño que en los regímenes posrevolucionarios esta tendencia se acentuara.

Las características de la administración del antiguo régimen, en lugar de desaparecer en el proceso revolucionario mexicano (1910-

⁷⁵ Entre estas obras tenemos el *Manual de gobernadores y de jefes políticos* de Ildefonso Estrada y Zenea, publicado en 1878, y la *Guía práctica del empleado en la República* de Alberto Díaz Rugama, publicado en 1887. Ambos trabajos los ha vuelto a la luz pública la *Revista de Administración Pública* del INAP.

⁷⁶ Santibáñez, Enrique. *El ejecutivo y su labor política*. p. 82.

⁷⁷ Mayo 1905, creación de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes; a la Secretaría de Hacienda se le asignan las funciones de comercio; septiembre de 1903, se crea la Dirección General de Beneficencia; diciembre 18 de 1909, se crea la Dirección Agraria, adscrita a la Secretaría de Fomento.

1917), se perfeccionan, cumpliéndose, por ello, la ley de la centralización administrativa.

LA ADMINISTRACION PUBLICA PRESIDENCIAL

Los antecedentes más remotos del presidencialismo los encontramos en el Estado absoluto. Históricamente éste surge del desmoronamiento de la sociedad feudal, donde el poder se encontraba disperso obedeciendo a las características propias de esta formación económico-social.⁷⁸

El Estado absoluto concentra el poder y con ello centraliza la administración y ejerce un mayor control sobre la sociedad civil. Para ello, "ataca las costumbres señoriales e instrumenta de manera atenuada normas generales",⁷⁹ disolviendo así el derecho consuetudinario, propio de la sociedad feudal.

Su cometido histórico es organizar y dar unidad a la vida política para fomentar la construcción de los Estados Nacionales, enmarcándose en las luchas libradas entre la naciente burguesía y la aristocracia feudal.

En el proceso histórico de su formación, el

poder soberano en contraste a los poderes desarticulados del feudalismo, sienta las bases de la organización centralizada de gobierno y hace de la ley y la justicia medios fundamentales para encauzar los conflictos librados. Deja de lado el criterio personal para aplicar la justicia a través de la ley y al situarse por encima de las clases forma los códigos de conducta con carácter obligatorio para todos los miembros que forman parte de su jurisdicción. En tales condiciones, el poder soberano es la organización política que da unidad y definición a la sociedad civil. Núcleo principal de la unidad política de la nación.⁸⁰

Un fenómeno paralelo lo encontramos en la Constitución mexicana de 1917, cuando cobra fuerza el presidencialismo en México, pero este problema lo aclararemos más adelante.

La instauración del poder soberano marca una etapa histórica en los inicios del capitalismo, donde es un requisito *sine qua non* un poder unificado y centralizado para su desarrollo.

El Estado absoluto se fortalece con la centralización administrativa. La centralización del Estado político consiste en la diferenciación, especialización y jerarquización de la administración pública, dando vida así al proceso de trabajo gubernamental, con el fin de crear y reproducir las condiciones materiales y sociales de la sociedad civil. Es así como la centralización administrativa atribuida al Estado absoluto acrecienta su dominio sobre la sociedad civil y, a la vez constituye la instancia reguladora y ordenada de los conflictos sociales.

78 "La vida política del feudalismo se caracteriza por la identidad del Estado y la Sociedad, por la existencia de una administración patrimonial, por la parcelación del poder político y por las relaciones de servidumbre y vasallaje. En tales condiciones, la administración feudal está imbricada con el manejo de los asuntos domésticos y por lo tanto la sociedad no se distingue del Estado." Uvalle Berrones, Ricardo. *El gobierno en acción. La formación del régimen presidencial de la administración*. p. 37.

79 *Ibid.* p. 35.

80 *Ibid.* p. 38.

El poder central se ramifica en el conjunto de la sociedad, quedando todo bajo su jurisdicción, y actuando la administración pública como el gran centro de las funciones estatales, que regulan a la sociedad en su conjunto.

Se le atribuye al Estado absoluto la reivindicación de la soberanía nacional, de la unidad civil de la nación y de la unidad política de la sociedad, gracias a la centralización administrativa que aseguró la hegemonía del Estado frente a los poderes de la sociedad, permitiéndole a la burguesía un triunfo.

En una sociedad civil en formación donde la burguesía va imponiéndose poco a poco sobre el conjunto social, pero a la vez compartiendo estelares con los remanentes de la formación social anterior a ésta, en la cual el capitalismo no impera en plenitud, el Estado político adquiere una autonomía acrecentada que lo lleva no sólo a desempeñar sus funciones tradicionales sino a una mayor participación en todos los aspectos de la vida social. Surge así el Ejecutivo como dictador soberano, que va a garantizar la unidad política e imponer la fuerza de Estado en la sociedad. Brotan de circunstancias políticas, económicas y sociales muy concretas, cuando éstas resultan ser desfavorables y un freno a la naciente burguesía para instaurar el desarrollo de un incipiente capitalismo en dicho momento.

El Ejecutivo es "dictador soberano" porque no se ciñe al mantenimiento de las normas constitucionales y las instituciones sino que, con el objeto de recrear las condiciones de la acumulación capitalista, revoluciona el estado de cosas y crea un nuevo orden favorable al interés de las clases dominantes. A su vez, bus-

ca establecer la validez de un nuevo orden constitucional.⁸¹

La fuerza del Ejecutivo tiene sus raíces en la monarquía absoluta y en la estructura centralizada del Estado absoluto. Sus cualidades son las mismas: mando unipersonal, titularidad de la administración pública, estructura unitaria del poder y facultades para nombrar y remover libremente a sus colaboradores, así como la capacidad de mediatizar los brotes de la guerra civil.

La dictadura del Ejecutivo y su correlato, la centralización de la administración pública, favorecida por el predominio del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y, con la diferenciación sustancial del Estado y la sociedad, lejos de atentar contra el interés político y económico de la burguesía naciente, la favorece al imponer orden y cohesión a la sociedad.

Sus características principales se encuentran en el ejercicio directo e ilimitado de poder. Actúa de manera autocrática apoyándose en la administración centralizada del Estado, que a su vez lo capacita para gobernar a la sociedad civil, quedando inserto en todos los ámbitos de la misma.

El Ejecutivo debilitado por el esquema liberal, resurge en la escena política fuera de los marcos constitucionales. Institucionaliza la dictadura soberana, resaltando así su predominio. El Ejecutivo, en calidad de dictador, recupera el manejo directo y efectivo de la administración pública que garantiza la estabilidad del sistema capitalista.

⁸¹ *Ibid.* p. 206.

El Presidencialismo en México

Partimos de caracterizar el Estado bonapartista⁸² como uno de nuestros elementos de análisis que nos ayudan en la comprensión del presidencialismo mexicano.

Las condiciones históricas que en México hacen posible la instauración del presidencialismo, están dadas por siete años de guerra civil y por el triunfo de la coalición Carranza-Obregón. Es Carranza quien organiza en la Carta Magna del 17 un nuevo modelo de gobierno capitalista, con la inclusión de evidentes elementos de nacionalismo, surgiendo así el "Nuevo Estado".

Con la constitución de 1917, se ofrece un programa de acción que postula la intervención activa del Estado en la vida social y económica para "favorecer a las masas". El Estado representa los intereses de todas las clases de la sociedad, y el interés colectivo es vital para los derechos individuales. Esto evidencia un contraste con el Estado mexicano del siglo XIX, concebido según el modelo liberal.⁸³

El programa de Revolución, según el cual el Estado dirige la integración de la vida social y económica de México, se justificó siempre en el mejoramiento del nivel de vida de las masas.

⁸² Siguiendo las palabras de Marx, el Bonapartismo revela un estado en el cual "la burguesía ha perdido la facultad de gobernar, en tanto que el proletariado aún no la adquiere. Marx, Carlos. "La guerra civil en Francia", en: *obras escogidas*, (2 tomos). p. 541.

⁸³ "La acción gubernamental, con pocas excepciones, significaba el mantenimiento administrativo del *status quo*". Wilkie, James W. *La revolución mexicana. Gasto federal y cambio social*. p. 22.

Los gobernantes posrevolucionarios se caracterizan por la fuerza presidencial y el papel preponderante de la administración pública y la burocracia; convirtiéndose la primera en un factor importante dentro del antagonismo de clases porque sirve de base a las facciones triunfantes y permite ejercer el dominio político, es decir, dar unidad a la sociedad civil y, al mismo tiempo, mantener vivos servicios fundamentales para la propia sociedad, la cual, por su carácter particular, está incapacitada para suministrar. Por lo tanto, la clase o fracción de clase que domina la organización administrativa domina al Estado.

Si el Bonapartismo consiste en un vacío de poder clasista en el que la clase dominante ya no tiene la aptitud para gobernar y la clase que aspira a abolir su dominio aún no la tiene, se hace necesario la aparición de formas autoritarias y centralizadas de gobierno basadas en un poder presidencial. Es decir, en el poder monárquico y jerárquico de un hombre y una densa y ramificada burocracia subordinada a su persona.⁸⁴

Este fenómeno aparece en México en el ambiente creado por la Revolución de 1910 y representado por la figura del caudillo,⁸⁵ quien se torna necesariamente en el motor del movimiento. Su fuerza reside en el apoyo que logra de las clases proletarias.

⁸⁴ Guerrero, Omar. *La administración pública presidencial*. p. 543.

⁸⁵ "Los caudillos fueron grandes manipuladores de las masas populares y jamás omitieron medida alguna que ayudara a hacer de la movilización de las masas obreras y campesinas una permanente adhesión a su persona, y las masas pronto se costumbraron a buscar defensores o garantes de sus demandas más imperiosas e inmediatas en los caudillos". Córdova, Arnaldo. *La ideología de la revolución mexicana. La formación del nuevo régimen*. p. 264.

El caudillo se erige en el portador del orden. Mientras las clases sociales no estuviesen organizadas a nivel nacional, el ejército, ampliamente politizado desde su nacimiento en plena lucha revolucionaria, no iba a seguir a nadie más que al caudillo. Se comprende que el caudillo, a su vez, no pudiese ser más que un militar, cuyo prestigio se ligara a su biografía guerrera y a sus brillantes victorias militares y trascendiera así al campo de la política. Y es, precisamente, el binomio formado por el caudillo y las masas populares lo que vendría a darle real fuerza a un Estado que buscaba las bases de su consolidación.

Se establecen las bases del poder presidencial en la época que se inicia con Venustiano Carranza, quien crea el orden constitucional y la primera organización administrativa posrevolucionaria. En este momento se esclarece la separación entre Estado y sociedad, y sus formas de relación, las clases sociales y la administración pública, quedan establecidas.⁸⁶

Carranza y las Reformas Sociales

Mientras Huerta conservó la ciudad de México, las facciones revolucionarias estaban unidas en su decisión de castigar a los usurpadores. Esta era la razón de ser de la Revolución. Pero también los revolucionarios estaban de acuerdo en que ese sería sólo el primer paso, después de lo cual siguieron extensas reformas.

Se elabora el Plan de Guadalupe (consta de siete artículos), en el que se desconoce a Victoriano Huerta como presidente y se nombra

primer jefe del Ejército Constitucionalista a Venustiano Carranza, quien a la toma de la capital de la República se encarga interinamente del Poder Ejecutivo, debiendo convocarse a elecciones una vez lograda la paz.

Una vez destituido Huerta surgió una fuerte competencia entre las facciones revolucionarias por el apoyo popular. La rivalidad entre Carranza y Villa se intensificó. Los campos ideológicos tenían que definirse. Por un lado Villa y Zapata y por otro, Carranza y Obregón. Cada una respondiendo por igual a las aspiraciones de las clases a que pertenecían. Zapata y Villa, luchando por una transformación radical en la que al campesino cabía el papel más importante. Carranza y Obregón buscando también un cambio y pensando que la burguesía nacionalista debía erigirse en la clase dominante.

Siendo Villa y Zapata los representantes de los sectores populares del país, Carranza se ve en la necesidad, para atraer a los campesinos a su favor, de emitir un manifiesto que contuviese la formación de pequeñas propiedades y la restitución de las tierras arrebatadas injustamente a los pueblos, para lo cual lanza el decreto correspondiente en enero de 1915.

Igualmente importante era la promesa del manifiesto de introducir una legislación para mejorar las condiciones de los asalariados. Asimismo, en febrero de 1915, el gobierno de Carranza y los dirigentes de la Casa del Obrero Mundial firmaron un acuerdo mediante el cual Carranza prometía leyes para el mejoramiento de las clases trabajadoras a cambio de apoyo político. Aquí se encontraba una forma que estaba fuera del alcance de Zapata y Villa.

En junio de 1916 se vio que Venustiano Ca-

⁸⁶ Guerrero, Omar. *Op. cit.* p. 645.

rranza no podía consumar la pacificación ni seguir posponiendo la vuelta a la normalidad constitucional, primer objetivo del Plan de Guadalupe.

La crisis en que había entrado el país desde 1910 era de tal magnitud que resultaba difícil extinguirla. El mismo Obregón, designado Secretario de Guerra, era incapaz de reprimir los ataques de Villa, ni de terminar con la resistencia heroica de Zapata y de extinguir las numerosas gavillas que asolaban buena parte del territorio.

Los últimos estertores de aquella gran sacudida respondían a la ruina económica y financiera. Los sistemas administrativos se hallaban desquiciados y la producción agrícola e industrial sufrió una baja considerable.

Como la agitación no cesaba, ni existía la posibilidad de aplicar con la prontitud deseada las reformas prometidas, el primer jefe decidió convocar una Asamblea Constituyente. Carranza, como director del movimiento constitucionalista y del grupo revolucionario que a la poste se impuso, imprimió a su política una de las características inherentes a cualquier lucha democrática-burguesa: el nacionalismo.

La idea era formular una nueva Constitución que incorporase las aspiraciones de millones de campesinos y trabajadores "que tan generosamente se habían sacrificado durante la Revolución".

Con el triunfo militar de Obregón sobre Villa, aunque, como ya dijimos, el país no quedaba totalmente pacificado, se hacía posible la integración del Congreso Constituyente bajo dos supuestos tácitos: uno, que a Venus-

tiano Carranza le correspondía la preponderancia en el terreno político; el otro, que a Obregón le tocaba la primacía dentro del ejército. Se impuso así la fuerza política de Carranza, que tuvo obligada repercusión en el trabajo de los constituyentes.

A partir de este momento se inicia un gobierno fuerte dentro de los marcos legales y se dota al Ejecutivo de un poder plenipotenciario, a través de la lucha librada entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo.⁸⁷

Así, se proponen varias reformas, de las que la principal es quitar a la Cámara de Diputados el poder de juzgar al Presidente de la República y a los demás altos funcionarios de la federación.⁸⁸

Se argüía la necesidad de un gobierno fuerte, capaz de contener, dentro del orden, a poblaciones indisciplinadas dispuestas a cada instante a desbordarse cometiendo toda clase de desmanes, y en este punto cedieron los diputados.

Para Carranza el orden significaba sometimiento absoluto, sin condiciones, al Estado. Según su concepción liberal, Carranza pensaba

⁸⁷ "El Poder Legislativo, por la propia naturaleza de sus funciones tiende siempre a intervenir en las de los otros, estando dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar a hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo, o bien sujetarlo a la marcha y voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos." Benítez, Fernando. *Lázaro Cárdenas y la revolución mexicana*. p. 90.

⁸⁸ "Facultad que fue sin duda, la que motivó que las dictaduras pasadas se procurase siempre tener diputados serviles a quienes manejaban como autómatas". *Ibid.* p. 90.

que el Estado era indispensable para el desarrollo de la sociedad individualista. En el fondo no concebía que se diese otro tipo de desarrollo social, a riesgo de que se cayera en un atraso o en un retroceso irremediable. Por ello, la única relación política que admitía era la clásica relación individuo-Estado, un nexo en que lo político entrañaba la sumisión total del hombre al Estado y que tenía como finalidad exclusiva garantizar un poder tal que por su magnitud fuese, a su vez, capaz de garantizar el desarrollo del individuo en todos los órdenes de la vida. La existencia de poderes al margen del Estado resultaba intolerable para un hombre que supeditaba a la constitución de un verdadero Estado las expectativas de la nación.⁸⁹

La idea de un Estado fuerte que tuviese los elementos necesarios para imponer el orden, debía estar fundada en el derecho, para evitar desviaciones dictatoriales o despóticas.⁹⁰

Por lo tanto, la misión del Estado consistía en reconstruir la unidad de la sociedad mexicana, en reconciliar factores que habían sido enemigos y en ponerse al servicio de todos sus miembros sin excepción. No se pensaba poner frenos artificiales a la acción del Estado, ya que su misión reclamaba lo contrario.

Carranza veía en las reformas sociales un

medio fundamental para la toma del poder y el consecuente ordenamiento político de México como un verdadero régimen de derecho, en el que la reglamentación de la vida social, garantizando el desarrollo de todos y cada uno de los ciudadanos, no podía tener lugar sin la consecuente abolición de los privilegios.

En noviembre de 1914 las reformas sociales salieron de la reserva en que habían estado hasta entonces. Comenzaron a ser las mejores armas políticas en contra de los ejércitos campesinos que comandaban Villa y Zapata, tornándose en instrumentos de dominación, como el modo más eficaz de consolidar un nuevo régimen político. La Revolución empezaba así a incorporar a grandes masas rurales y urbanas, promoviendo sus demandas inmediatas, pero sin modificar en lo fundamental la estructura clasista burguesa de la sociedad. La Revolución, obra de las clases medias mexicanas, aunque, pretendía acabar con los terratenientes, buscaba la conciliación clasista. Las reformas, todavía, eran simples expedientes políticos para ganar y manipular a las masas.

Los constitucionalistas —Francisco J. Mújica, Heriberto Jara, Esteban B. Calderón, entre otros— pugnaban por plasmar en derecho las reformas sociales, coadyuvando así a la creación y consolidación de un sistema de dominación y control público. La idea de inscribir en una constitución los nuevos principios surgió en Carranza con la posible intención de reformar la Constitución de 1857 en aquellos puntos en que el Estado quedaba instituido y regulado. Su propósito era constituir un régimen presidencial fuerte que pudiera movilizar a la nación para conducirla hacia su modernización acelerada. Para ello, atribuía al Poder Ejecutivo un papel de fundamental importancia.

⁸⁹ Córdova, Arnaldo. *La ideología...* pp. 194-195.

⁹⁰ El mismo Carranza decía: "la primera condición para la existencia del Estado es el orden, y el orden no puede existir allí donde no hay ley o donde es constante o impunemente violada; porque es la ley, la que determinando las relaciones de los miembros de la sociedad entre sí y las que median entre aquéllos y ésta, fija la esfera en que la libre acción de los particulares debe ejercitarse y los límites en que los órganos del poder público deben contenerse para que las funciones sociales no encuentren obstáculo en sus múltiples y legítimas manifestaciones". Citado por: Córdova, Arnaldo. *La ideología...* p. 243.

Carranza soñaba con un régimen de derecho, que diera permanencia y legitimidad al Estado. Por ello pensaba que era indispensable convocar a un Congreso Constituyente, donde lejos de poner trabas a las reformas sociales éstas se elevaran a la categoría de programa constitucional. Así se fraguó un formidable instrumento de poder político no conocido antes a lo largo de nuestra historia.

El Congreso Constituyente celebrado en Querétaro en 1917 llevó a cabo las reformas políticas que instituyen y consolidan al Estado mexicano, ya que sanciona y legaliza la organización política de México.

Con el artículo 27, el Estado se ponía en condiciones de destruir las viejas clases tradicionales y de cumplir, al mismo tiempo, con los postulados de la reforma agraria. El nuevo texto empezaba estableciendo que la propiedad de la tierra corresponde originalmente a la nación, la que a su vez puede transmitirla a los particulares. El Estado, reformador social, se convertía en el verdadero dispensador del derecho de la propiedad privada, con la consecuente prerrogativa de asignarle la función que debía desempeñar y el derrotero que debía seguir.⁹¹

Esta idea parafraseaba el viejo principio español, según la propiedad, es decir las tierras, las aguas y las riquezas del subsuelo, pertenecían a la Corona española. Ahora pertenecen originalmente a la nación y así como el rey imponía a la propiedad las modalidades que juzgaba convenientes a su interés, en la nueva Constitución, la nación las imponía de acuer-

do a las exigencias del interés público, transformando así el derecho natural en un derecho social.

La cuestión del trabajo se transforma en un asunto de interés público. Por un lado, se establece la protección a los trabajadores como tales. Por otro, las relaciones entre el capital y el trabajo, quedaban enmarcadas en un sistema institucional de coexistencia social. Esto quedaba plasmado en el artículo 123 de la Constitución, que establecía el derecho de huelga, la jornada de ocho horas, la fijación de un salario mínimo, el reparto de utilidades entre los trabajadores, las medidas de seguridad, la abolición del peonaje por deudas, los modos de dirimir conflictos entre el capital y el trabajo y otros avances de similar trascendencia.

Estos artículos constitucionales (27, 123), otorgaron al Presidente de la República facultades casi omnímodas para legislar sobre las relaciones de propiedad y de trabajo, transformándolo en el "árbitro supremo del país". Además erigen como regulador supremo de la economía y del orden social al Estado, que queda en posibilidad de intervenir en las relaciones privadas.

Otros artículos que resultaban de relevante importancia en la atribución de poderes al Poder Ejecutivo y en la formación del nuevo Estado, fueron los relativos a la educación, según los cuales la enseñanza sería libre pero laica y ninguna corporación religiosa ni ministro de algún culto podría establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria. Esta la impartiría gratuitamente el Estado, que se atribuía así la facultad educativa de la nación.

91 *Ibid.* p. 230.

El artículo 130, regula las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Carranza en este punto no se apartó mucho de la antigua Constitución. Ratificó la separación de una y otro, y el dominio del gobierno sobre cuestiones religiosas y sujetó las propiedades muebles o inmuebles de la Iglesia al artículo 27. El artículo 28, decretado como una medida destinada a modernizar la estructura económica del país, así como a destruir el poder de la plutocracia de Díaz, reservaba la emisión de billetes a un solo banco controlado por el gobierno.

La Constitución de 1917, que traza los rasgos esenciales del nuevo Estado, es un claro testimonio del poder excepcional con que se dota al Estado, y en especial al Poder Ejecutivo. Así lo hace notar uno de los intelectuales de la época, Andrés Molina Enríquez, cuando dice que las facultades discrecionales que la Constitución atribuye al Presidente de la República se hacen indispensables para la realización de las reformas sociales, a fin de que éstas sean rápidas y causen los menores daños posibles. Además de hacer indispensable la acción oficial en favor de los pueblos y trabajadores en condiciones de inferioridad respecto a los grandes propietarios y a los empresarios industriales, para equilibrar las fuerzas de las dos partes.

Deabajo de estas soluciones se descubría la típica concepción de la clase media mexicana, que triunfante en el Congreso Constituyente de Querétaro, se imponía ahora como ideología oficial del naciente Estado. Transformaba en una verdad política la conciliación de las clases y convertía al Estado en una monstruosa superpotencia que engullía a todos los elementos sociales y los disponía en su seno en compartimientos bien delimitados y bajo su

rígido control. Esta concepción, por lo mismo, dejaba esos elementos tal y como estaban, con sus posibilidades mediadas por una coexistencia forzosa con los demás y obligados a ser siempre los mismos. La conciliación había dejado de ser un mero propósito para erigirse ahora un mecanismo de organización social firmemente asentado en el poder del Estado.⁹² La Constitución de 1917 se convertía así en el símbolo de la representación de todas las clases y todos los intereses.

Los vínculos establecidos por los artículos 27 y 123 de esta Constitución entre la sociedad y el Estado, autorizaban a éste a intervenir en la vida social como lo considerase necesario, por lo que todo acto de poder quedaría automáticamente justificado.⁹³

Todo este fortalecimiento que se da al Estado, dentro de las medidas del orden —como el mismo Carranza decía—, fundado en el derecho, traía aparejada la concepción que Carranza tenía respecto a la administración pública. La que concebía como una forma de gobernar que no podía desarrollarse con eficacia si no estaba en manos del Poder Ejecutivo presidencial.

Carranza era partidario de que las ramas del poder público fuesen perfectamente bien delimitadas en sus funciones y en sus atribuciones.

92 *Ibid.* pp. 230-231.

93 “Sin embargo las facultades extraordinarias que se contenían al Estado tenían un antecedente político que lo disculpaba de cualquier sospecha de totalitarismo: las masas trabajadoras, débiles y abandonadas a toda eventual opresión de los poderosos hacendados o patrones, (...) precisaban absolutamente de las facultades extraordinarias del Estado que las auxiliaran en su desventajosa situación.” *Ibid.* p. 247.

No obstante, creía imprescindible que se establecieran las relaciones que necesariamente debían tener entre sí, para que una no se sobrepusiera a otra ni se suscitaran entre los diferentes departamentos conflictos que entorpecieran la marcha de los negocios públicos y alteraran el orden o la paz de la República. Pensaba que el poder en el cual debía radicar la fuerza era el Ejecutivo y que en el Legislativo residía tan sólo la facultad de legitimar esa fuerza.⁹⁴

Con esto se afirma la idea de que las referidas reformas deben hacerse efectivas del modo más rápido, por la vía de las facultades discrecionales del Poder Ejecutivo, que tiene a su cargo la administración.

Así, los tiempos clásicos del *laissez-faire* pasaban a la historia. El Estado, en adelante, vendría a ser el verdadero motor del desarrollo social y a él debían someterse todos los elementos de la sociedad.

Con Constitución o sin ella, Carranza fue siempre un autócrata y sus sucesores no seguirían una línea distinta. De hecho, en un país donde millones hablaban sus propias lenguas, no sabían leer ni tenían la menor idea de un sistema parlamentario, que carecía de una clase media vigorosa y que sufrió una concentración de la riqueza y la cultura en muy pocas manos, no podía funcionar ningún procedimiento democrático.

Como ya vimos, correspondió a Venustiano Carranza el papel rector de lo que él mismo bautizó como "Movimiento Constitucional". Además, puso los cimientos de una nueva for-

ma de organización política, cuyos trazos esenciales se encuentran contenidos en la Constitución de 1917, que sanciona y legaliza los aspectos de la organización política de México.

El texto constitucional inspirado en el liberalismo establece la igualdad jurídica de los hombres y una serie de garantías individuales. Sin embargo, también reconoce los antagonismos de clases. Asimismo afirma que la soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce por medio de sus representantes, electos mediante sufragio; siguiendo con la tradición, implanta la división de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y concibe al país como una República compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos por un pacto federal. Además, el presidente tiene el derecho de iniciar leyes y de emitir decretos, convirtiéndose en cierta forma en legislador.

El presidente tiene entre sus facultades la de nombrar y remover a las autoridades judiciales. De esta manera, los poderes del Ejecutivo son tales que absorben y hacen complementarios del mismo a los otros dos poderes. Además de hallarse extremadamente limitada por el gobierno federal, la soberanía de los estados está sujeta a los poderes discretionales del presidente.

Así queda configurada una dictadura constitucional de corte presidencialista. Al otorgar al Presidente de la República facultades casi omnímodas, se le erige en el "árbitro supremo" de la nación, quien precisamente evitara que la sociedad se devore en una lucha estéril. Su intervención será "imparcial", como la de un poder situado aparentemente por encima de las clases sociales. A su vez, por el hecho de

94 *Ibid.* p. 241.

surgir dentro de una situación de debilidad estructural de las clases sociales, el "nuevo orden" establecerá la supremacía del Estado por sobre la sociedad y sus conflictos. En adelante el Estado se encargará de reconocer y organizar directamente a las clases y fracciones de clase, indicando los marcos institucionales dentro de los cuales los conflictos son permitidos, siempre bajo el arbitraje estatal.⁹⁵

Una vez establecido y legalizado el orden por medio de la Constitución de 1917, se inicia una pauta histórica que señalará en adelante el camino a seguir por el Estado para lograr el desarrollo económico, social y político del país, dentro de los marcos ceñidos en la Carta Magna. Esta rompe con la tradicional postura del Estado liberal de antaño, para otorgarle en lo sucesivo complejas obligaciones tanto en el ámbito social como en el económico. Se le despoja así de su abstencionismo para erigirle una acción concreta.

El 31 de enero de 1917 concluía sus labores el Congreso Constituyente de Querétaro. Daba origen así a una Constitución que establecía las bases de un Estado fuerte y con amplias facultades para intervenir en las cuestiones económicas, de propiedad, en las relaciones de trabajo y capital, educación, etc. Tenía la finalidad de sustituir sistemas anteriores por otro considerado mejor, para realizar "el bienestar y la justicia social".⁹⁶

⁹⁵ Leal, Juan Felipe. *La burguesía y el Estado mexicano*. pp. 176-182.

⁹⁶ El objetivo esperado era previsto por el propio Carranza en los siguientes términos: "El proyecto de Constitución reformada, proyecto en que están contenidas todas las reformas políticas que la experiencia de varios años, y una observación atenta y detenida, me han sugerido como indispensables para cimentar, sobre las bases sólidas,

Esta transformación ideológica y política exigía la consecuente reorganización del aparato administrativo. Paralelamente, la consecuente intervención del Estado en la economía y el impacto del gasto público llevaban aparejado el crecimiento de la administración pública, a fin de que el Estado pudiera desempeñarse como un eficiente instrumento en la actividad económica.

La magnitud de esta tarea hizo necesario el incremento y renovación de los medios puestos a disposición del poder público, en función del "ejercicio democrático del poder". Para ello se procuró la unidad del Estado Nacional y la creación de instituciones que lo sostuvieran.

Se instituye la Comisión Nacional Agraria (Ley del 6 de enero de 1915), presidida por el secretario de Fomento, con el encargo de aprobar, rectificar o modificar las resoluciones sometidas a su conocimiento, sancionar las reivindicaciones o dotaciones efectuadas y expedir los títulos respectivos. Se crearon también, por la Ley del 6 de enero de 1915, las comisiones locales agrarias para cada estado o territorio, dependientes de la Comisión Nacio-

nas Instituciones, al amparo de las que pueda y deba la nación laborar últimamente por su prosperidad, encau-zando su marcha hacia el progreso por la senda de la libertad y del derecho; porque si el derecho es el que regulariza la función de todos los elementos sociales, fijando a cada uno su esfera de acción, ésta no puede ser en manera alguna proveediosa, si en el campo que debe ejercitarse y desarrollarse, no tiene la espontaneidad y seguridad, sin las que carecerían del elemento que, coordinando las aspiraciones y las esperanzas de todos los miembros de la sociedad, los lleva a buscar en el bien de todos la prosperidad de cada uno, estableciendo y realizando el gran principio de solidaridad sobre el que deben descansar todas las instituciones que tienden a buscar y realizar el perfeccionamiento humano". *Méjico a través de los informes presidenciales*, T. 5, V. 2. p. 286.

nal Agraria, y los comités particulares ejecutivos, que lo eran de la Comisión Local Agraria respectiva.⁹⁷

Esta ley establece el antecedente que incorporaría los derechos sociales y la función social de la propiedad a la Constitución de 1917, que rigiera en adelante (artículo 27) la dirección y utilización de la propiedad en función del "interés público".

Otro de los antecedentes que marcan la intervención del Estado en los asuntos económicos y sociales de la nación, lo encontramos en las reivindicaciones obreras. En este campo, Carranza se compromete a expedir una legislación obrera y a solucionar favorablemente los conflictos de los trabajadores, a cambio de su apoyo a favor de los constitucionalistas.

Para la regulación de la relación entre el capital (M.P.) y el trabajo (F.P.), el Estado establece una mediación entre éste y la sociedad a través de una serie de mecanismos administrativos. Se transforma el Departamento de Trabajo en Dirección General, poco antes de la expedición de la Constitución de 1917, y se

elabora una serie de estudios sobre legislación del trabajo, ordenados por Carranza, para hacerla acorde a los postulados sociales.

Más adelante se ve la trascendencia de las novedades introducidas en materia obrera con la aparición del artículo 123 de la Constitución.

Por las condiciones extraordinarias en que se encontraba el país a causa de las luchas libradas a partir de la Revolución de 1910, La administración de Carranza se apoyó fundamentalmente, en un principio (1913), en las secretarías de Guerra, Gobernación, y Hacienda, con la mira de organizar el ejército y administrar el territorio que poco a poco se iba recobrando. Reorganizó la Secretaría de Fomento para dar orden a más de 30 dependencias con el objeto de dar respuesta a las demandas revolucionarias. Esta secretaría declaró nulo todo lo llevado a cabo por la administración huertista (febrero 19 de 1913 a 28 de agosto de 1914).

Al asumir Carranza la primera jefatura del Ejército Constitucionalista (Decreto del 17 de octubre de 1913) en Nogales, Son., conservó las ocho secretarías previstas en los decretos del 13 de mayo de 1891 y 18 de mayo de 1905. No obstante, cuando empiezan a derivarse nuevas medidas de acción tendientes a conseguir el desarrollo económico, la consolidación de la nacionalidad, y el bienestar social, entre otros, se modifican e innovan los procedimientos de la acción pública que tendrá como fundamento los objetivos constitucionales.

A partir de 1917, las secretarías de Estado y los departamentos administrativos integran la administración central federal, junto con las

97 "Esta ley, establecía la necesidad de devolver a los pueblos los terrenos de que habían sido despojados, 'como un acto de elemental justicia y como la única forma efectiva de asegurar la paz y de promover el bienestar de las clases pobres'. Para ella declaró 'nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades que se hubieran realizado en contravención a la ley del 25 de junio de 1856', así como las diligencias de apeo o deslinde que hubiesen invadido y ocupado, legalmente tierras, aguas y montes pertenecientes a dichos grupos sociales. Se determinó también la necesidad de dotar a los pueblos que carecían de ejidos con terrenos suficientes conforme a sus necesidades, mediante la expropiación de los terrenos colindantes indispensables para ello". *Ibid.* pp. 296-297.

procuradurías y el gobierno del D.F., así como el de los territorios federales, todos ellos unificados en última instancia por el Presidente de la República.

La organización central de la administración pública fue prevista por el Constituyente de 1916-17, donde se refleja y retoman las características de la teoría administrativa, atribuidas a la naturaleza misma de sus funciones, plasmando en el espíritu de la ley el carácter dualista de la administración pública: dominio político y dirección administrativa.⁹⁸

Por lo que resulta ser obvio que no es posible aistar a la administración pública, como se

98 "Para el desempeño de las labores del Ejecutivo, necesita éste de diversos órganos que se entiendan de cada uno de los diversos ramos de la administración. Estos órganos del Poder Ejecutivo son de dos clases, según la doble fundación de dicho poder, el cual ejerce atribuciones meramente políticas, como cuando convoca al congreso a sesiones, promulga una ley, etc., o meramente administrativas referentes a un servicio público que nada tiene que ver con la política, tales como los ramos de correos, telégrafos, salubridad, la educación popular... de este doble punto de vista resultan dos grupos de órganos del Ejecutivo, y son unos, aquellos que ejercen atribuciones meramente políticas o cuando menos, a la vez políticas y administrativas; son los otros los que administran algún servicio público que en su funcionamiento nada tiene que ver con la política y, mas todavía, es muy pernicioso que la política se mezcle en estos servicios, porque los desvía de su objetivo natural, que es la prestación al público de un buen servicio en el ramo que se les encomienda, y nada más; cuando la política se mezcla en estos asuntos desde el alto personal de los servicios públicos que no se escoge ya según su competencia, sino según sus relaciones políticas, hasta el funcionamiento mismo del sistema administrativo ofrece grandes dificultades... Al grupo de políticos o político administrativos pertenecen las Secretarías de Estado... Al segundo grupo de órganos del Ejecutivo o sea a los meramente administrativos, corresponde la creación de... 'departamentos administrativos' cuyas funciones en ningún caso estarían ligadas con la política, sino cada uno de los servicios públicos". *Diario de debates del congreso constituyente de 1916-17 pp. 447-78.*

pretende en el texto anterior, del contexto político y económico-social donde se desarrollaba y concebirla de una pureza tal como si sus funciones fuesen espontáneas y libres de connotaciones de cualquier índole.

De los "ideales de la Revolución" surge la Carta Magna con el fin de apaciguar y ordenar el país dentro de una nueva restructuración política y económica, como el mismo Carranza lo manifestaba. Esto llevaba implícito todo un programa de acción contenido en la Constitución de 1917, que además de ser un instrumento político inmejorable, ya que sigue vigente hasta estas fechas, orientaría desde ese momento los derroteros de desarrollo a seguir por el país en su conjunto. Considerando a la Constitución del 17 como un programa de acción concreto, se requería de todo un aparato administrativo para realizarlo.⁹⁹ Si bien concebimos a la administración pública, como la "actividad organizadora del Estado", no podemos juzgar la actividad de éste en relación a su efecto total sobre la sociedad, pero sí podemos examinar su administración para poder caracterizar el concepto que el gobierno tiene de su papel, y a su vez medir el aumento de su política activa.¹⁰⁰

El interés por reorganizar la administración pública, se muestra a partir de esta fecha, con

99 Se empieza a ver claramente a partir de la Constitución del 17, que en adelante regiría la vida nacional como tendremos oportunidad de corroborar, una administración capitalista perteneciente asimismo, a un Estado capitalista con características bonapartistas encargado de satisfacer las demandas de las masas como un medio de negociación a cambio de su apoyo.

Para ello, el Estado requería de todo un aparato administrativo que atendiera los asuntos involucrados con el bienestar social, el desarrollo económico, etcétera.

100 Wilkie, James W. *Op. cit.* p. 27.

la elaboración y expedición de la primera Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, cuando Carranza fungía aún como primer jefe del Ejército Constitucionalista, en abril de 1917. Esta ley establece las siguientes secretarías y departamentos: Secretaría de Estado; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Comunicaciones; Fomento; Industria y Comercio; Departamento Judicial; Universitario y de Bellas Artes, y Salubridad Pública.

La creación de departamentos administrativos para auxiliar al presidente en asuntos de carácter técnico, constituyó una innovación importante. Facilitó la atención inmediata de los principios de la Revolución Mexicana y de los objetivos económicos y sociales impuestos a la administración pública por la Constitución de 1917 y permitió una mayor flexibilidad de la estructura administrativa.

Con el nuevo andamiaje, era posible enfrentar la solución de los problemas agrarios y obreros en un nivel diferente. Sin embargo, poco fue lo que se pudo hacer en hechos concretos, ya que las metas de redención social por medio de una acción gubernamental, como proponía la Constitución de 1917, no fueron conquistadas a causa, entre otras cosas, de los conflictos que aún existían entre las diversas facciones que pugnaban por el poder.

Hay que mencionar también, la importancia que tuvieron las comisiones a partir del 17, como una modalidad de la administración por comisión, que atenderían problemas muy concretos originados en la situación social que se vivía. Fungían como comisionados los funcionarios públicos al frente ya de alguna de las dependencias que se relacionaran con los asuntos encargados a la comisión, siendo éste

un cargo extraordinario, bajo un tiempo determinado.¹⁰¹

Más tarde, la gestión carrancista al comprender las modificaciones hechas por la Carta de Querétaro a la estructura del poder, así como las nuevas atribuciones del Estado, observa que se requerían adecuaciones de la administración pública, por lo que Carranza ya en su carácter de primer presidente constitucional, promulga una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en diciembre de 1917.

Esta ley transforma las secretarías de Industria y Comercio, y la de Fomento, para agregarles la atención de los asuntos laborales y agrícolas, quedando como: Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo la primera, y la segunda como Secretaría de Agricultura y Fomento. La Secretaría de Estado se dividió en Secretaría de Gobernación y Secretaría de Relaciones Exteriores. Asimismo se crearon los Departamentos de Aprovisionamientos Generales, Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, y Contraloría.

Como hemos mencionado, la turbulencia de este periodo llevó a Venustiano Carranza a

101 Todo ello era parte de las resoluciones a la cuestión administrativa, planteada por Carranza de la siguiente manera: "resulta, pues, de la lucha, que el gobierno de mi cargo tenía dos grandes objetos que atender: uno, la organización de los servicios públicos en cuanto lo permitiera el estado de guerra, para hacer sufrir a la población que no participa en ella con las armas en la mano, los menores males posibles, y el otro, organizar el ejército constitucionalista de manera que correspondiese al fin a que debía encaminarse su acción, dotándolo de todos los elementos necesarios para que fuera eficiente" (al iniciar el Congreso sesiones extraordinarias el 15 de abril de 1917). Organización de los servidores públicos, Organización del Ejército. *Méjico a través de los informes presidenciales*. T. 5, V. 2. p. 238.

crear entre los primeros departamentos administrativos, un órgano encargado de los establecimientos fabriles y militares, otro de aprovisionamientos generales y uno encargado de la contraloría de la federación.

Al Departamento de Contraloría le correspondía la contabilidad de la nación, contabilidad y glosa de toda clase de egresos e ingresos de la administración pública, la deuda pública, y la relación con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados. Todo ello con el objeto de obtener mayor economía en los gastos y eficacia en los servicios.

A fin de controlar el gasto público, desde entonces se toman medidas para que sea un solo Departamento, el de Aprovisionamientos Generales, el encargado de la adquisición por compra o fabricación de todos los elementos necesarios para el funcionamiento de las dependencias del gobierno federal.

Carranza tomó algunas medidas tendientes a racionalizar los gastos, como consecuencia de la desestabilización económica en sus aspectos hacendarios, financieros, comerciales y administrativos. Dispuso que sólo con su anuencia se podrían autorizar obras materiales, establecer impuestos directos sobre el capital en sus diversas formas y suprimir las contribuciones que fueron un gravamen para los negocios y una rémora para el mejoramiento de los terrenos destinados a la explotación y exploración petrolera y gravar los contratos celebrados para la cesión de privilegios creados por el Código de Comercio. Otras medidas consistieron en ajustar el personal de todas las dependencias del gobierno del D.F., moralizar la administración pública mediante la acción penal contra funcionarios que habían ejecutado actos contrarios a la ley, impulsar el

comercio exterior mediante el establecimiento de agencias y exposiciones en algunas ciudades de Estados Unidos, actualizar los impuestos a la minería y a los metales en general; incrementar las redes ferroviarias, conocer el potencial industrial del país mediante un censo (que en 1919 registró 3,804 establecimientos de diversa importancia), y fortalecer la acción de la Comisión Nacional Agraria mediante la supresión de las comisiones locales.¹⁰²

La elaboración de esta ley marca un cambio decisivo en la estructura administrativa, al definir funciones y responsabilidades de la administración pública federal. Se expide también la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, dando avance al programa establecido en los marcos legales de la Constitución.¹⁰³

¹⁰² Flores Caballero, Romeo R. *Op. cit.* p. 172.

¹⁰³ "Según el artículo 1o. transitorio de la Constitución federal, ésta entrará en vigor el próximo día primero de mayo, por lo que desde esa fecha quedará establecido en toda la República el orden Constitucional, y desde entonces por consiguiente, los estados de la federación tendrán su completa independencia y soberanía interiores, y, también desde entonces, los servicios administrativos federales deberán ejecutarse conforme a las normas legales correspondientes.

"Para conseguir este resultado, el gobierno de mi cargo ha expedido recientemente dos leyes orgánicas provisionales, la de la fracción VI del artículo 73 y la del artículo 90 de la referida Constitución.

"Como se ve, ambas leyes están intimamente relacionadas entre sí; pues por la una se organiza o constituye la estructura del gobierno del Distrito Federal, y de los Territorios de la Federación tal como lo requiere, las bases establecidas en la fracción VI del citado artículo 73, las que le han quitado el carácter que le daban la Constitución de 1857 y las leyes emanadas de ella; y por otra se arreglan o determinan los órganos para desempeñar las funciones administrativas, netamente federales que propia y rigurosamente deben estar a cargo del Poder Ejecutivo de la Nación. Ley de organización del Distrito y territorios federales, Ley de Secretaría de Estado", en: *Méjico a través de los informes presidenciales*. T. 5, V. 2. p. 290.

La ley establecía a su vez que cada secretaría o departamento remitiera con toda oportunidad a la de Hacienda su respectivo proyecto de presupuesto para que fuera sometido a su tiempo a la aprobación de la Cámara de Diputados.

Mediante esta Ley de Secretarías de Estado (Diario Oficial, diciembre 31 de 1917), la administración pública quedaba estructurada de la siguiente manera: Secretaría de Gobernación; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Guerra y Marina; Secretaría de Agricultura y Fomento; Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas; Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo; Departamento Universitario y de Bellas Artes; Departamento de Salubridad Pública; Departamento de Aprovisionamientos Generales; Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, y Departamento de Contraloría.

De esta forma, la administración pública se presenta como una pluralidad de órganos unidos y subordinados al titular del Ejecutivo. En ese momento es el presidente Carranza quien ocupa tal cargo a partir del 26 de enero de 1917. Carranza marca así un cambio gradual aunque leve del gobierno, apartándose del papel pasivo que desempeñaba en los asuntos sociales y económicos. Sólo que Carranza quiso llevar a cabo esta transformación, efectuando cambios en la legislación para la consecución de el mejoramiento social. De esta manera se gestaba la intervención del Estado activo en todas las fases de la vida nacional y como responsable del desarrollo de México.

Para llevar a cabo la pacificación del país, así como su reestructuración económica, los

objetivos de la Revolución Mexicana se convierten en vías fundamentales para la acción pública y privada, requiriéndose de la actualización de los medios para alcanzarlos.

Por otra parte, durante ese lapso (1917-20), se intentaron algunas acciones tendientes a restituir la vigencia de la división de poderes. Desapareció la Secretaría de Justicia para conservar dentro del Ejecutivo a la Procuraduría General de la Nación, como ministerio público, remitiendo al Poder Judicial los tribunales de circuito y juzgados de distrito y a las autoridades locales la impartición de la justicia menor y de paz que antes dependían de la Secretaría de Justicia.

Asimismo, se fueron incorporando a dicha administración los tribunales administrativos: el Tribunal Fiscal de la Federación; el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F.; el Tribunal Federal de Arbitraje, para los trabajadores al servicio del Estado; la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje con jurisdicciones en toda la República para determinar materias; y juntas locales de conciliación y arbitraje en el D.F.

Además, la educación primaria y secundaria se encomendó en forma directa a los ayuntamientos locales, conservando como responsabilidad federal únicamente la educación superior, que sería impartida por el Departamento Universitario y de Bellas Artes, bajo la dirección del rector de la Universidad.

Igualmente, desde esa fecha (1917) ha continuado la configuración de la administración descentralizada y de participación estatal, con sus diversos componentes y variantes. En este rubro se incluyen organismos destinados a la prestación directa de servicios públicos, de

interés nacional, y la explotación racional y equitativa de los recursos básicos; a promover la ciencia y la tecnología; a consolidar los sistemas de seguridad social y vivienda popular; a desempeñar otras actividades económicas no atendidas adecuadamente por el sector privado en vista de altos requerimientos de inversión de largo plazo para recuperarlas o de bajas tasas de utilidad, y a mantener abiertas fuentes de trabajo en los casos de empresas particulares en dificultades financieras.

Como complemento de esta pluralidad de órganos y organismos, han ido surgiendo diversos mecanismos de coordinación intersecretarial. En ellos participan dependencias de la administración central, interinstitucionales, que incluyen a éstas y a organismos descentralizados o empresas públicas, y mixtas, de los que forman parte gobiernos de los estados o municipios, sectores sociales y organismos internacionales.

Esta evolución se inicia con Carranza a partir del 5 de abril de 1917, fecha en que hace la primera reestructuración de las dependencias (ocho secretarías) que habían funcionado en la administración maderista. Desconoce los cambios realizados por Huerta, y expide la nueva Ley de Secretarías de Estado (D.O. 31 de diciembre 1917), que reorganiza las mismas para el despacho de los negocios administrativos federales.

Obregón y la Acción Administrativa

El nombre del general Alvaro Obregón se impuso a lo largo de los diez años (1910-1920) de guerra civil librada por el grupo en el poder y las diferentes facciones que pugnaban por su

usurpación. En la lucha contra Villa, librada en Celaya, resultó triunfador, lo que le permitió imponerse sobre los demás jefes militares. Su prestigio en el Ejército era indiscutible. Carranza, cuando fue jefe del Ejército Constitucionalista, le aseguró a Obregón el cargo de Secretario de Guerra, creándose así las condiciones para desarrollar las tareas que al caudillo reservaba la organización del nuevo sistema.

La figura de Obregón es la más representativa de este periodo.¹⁰⁴ Las exigencias impuestas por la Revolución, el caudillo las mantenía como propias en la mira por la conquista y conservación del poder. Su acción vendría a ser, por lo tanto, la fuerza legitimadora de las instancias revolucionarias.

El primero de junio de 1920, Obregón, al lanzar su candidatura, declaraba que se había traicionado a la Revolución, condenando implícitamente el reciente asesinato de Emiliano Zapata, haciendo así un obvio llamado para el apoyo agrario y, en general, al respaldo popular.

Obregón tenía sus razones para creer que los campesinos y obreros lo apoyarían, pues a pesar de que las comisiones agrarias locales habían otorgado tierras a los pueblos,¹⁰⁵ existía descontento por el lento ritmo de la reforma agraria.

Carranza proponía como candidato a ocupar la Presidencia de la República a Bonillas,

¹⁰⁴ "Con él la ideología populista se hace práctica de gobierno y la política populista pone en juego todas sus posibilidades en el desarrollo del nuevo Estado". Córdova, Arnaldo. *La ideología...* p. 267.

¹⁰⁵ Hasta 1920, éstos habían recibido 132,000 hectáreas.

interés nacional, y la explotación racional y equitativa de los recursos básicos; a promover la ciencia y la tecnología; a consolidar los sistemas de seguridad social y vivienda popular; a desempeñar otras actividades económicas no atendidas adecuadamente por el sector privado en vista de altos requerimientos de inversión de largo plazo para recuperarlas o de bajas tasas de utilidad, y a mantener abiertas fuentes de trabajo en los casos de empresas particulares en dificultades financieras.

Como complemento de esta pluralidad de órganos y organismos, han ido surgiendo diversos mecanismos de coordinación intersecretarial. En ellos participan dependencias de la administración central, interinstitucionales, que incluyen a éstas y a organismos descentralizados o empresas públicas, y mixtas, de los que forman parte gobiernos de los estados o municipios, sectores sociales y organismos internacionales.

Esta evolución se inicia con Carranza a partir del 5 de abril de 1917, fecha en que hace la primera reestructuración de las dependencias (ocho secretarías) que habían funcionado en la administración maderista. Desconoce los cambios realizados por Huerta, y expide la nueva Ley de Secretarías de Estado (D.O. 31 de diciembre 1917), que reorganiza las mismas para el despacho de los negocios administrativos federales.

Obregón y la Acción Administrativa

El nombre del general Alvaro Obregón se impuso a lo largo de los diez años (1910-1920) de guerra civil librada por el grupo en el poder y las diferentes facciones que pugnaban por su

usurpación. En la lucha contra Villa, librada en Celaya, resultó triunfador, lo que le permitió imponerse sobre los demás jefes militares. Su prestigio en el Ejército era indiscutible. Carranza, cuando fue jefe del Ejército Constitucionalista, le aseguró a Obregón el cargo de Secretario de Guerra, creándose así las condiciones para desarrollar las tareas que al caudillo reservaba la organización del nuevo sistema.

La figura de Obregón es la más representativa de este periodo.¹⁰⁴ Las exigencias impuestas por la Revolución, el caudillo las mantenía como propias en la mira por la conquista y conservación del poder. Su acción vendría a ser, por lo tanto, la fuerza legitimadora de las instancias revolucionarias.

El primero de junio de 1920, Obregón, al lanzar su candidatura, declaraba que se había traicionado a la Revolución, condenando implícitamente el reciente asesinato de Emiliano Zapata, haciendo así un obvio llamado para el apoyo agrario y, en general, al respaldo popular.

Obregón tenía sus razones para creer que los campesinos y obreros lo apoyarían, pues a pesar de que las comisiones agrarias locales habían otorgado tierras a los pueblos,¹⁰⁵ existía descontento por el lento ritmo de la reforma agraria.

Carranza proponía como candidato a ocupar la Presidencia de la República a Bonillas,

¹⁰⁴ "Con él la ideología populista se hace práctica de gobierno y la política populista pone en juego todas sus posibilidades en el desarrollo del nuevo Estado". Córdova, Arnaldo. *La ideología...* p. 267.

¹⁰⁵ Hasta 1920, éstos habían recibido 132,000 hectáreas.

embajador de México en Estados Unidos, pero los fieles seguidores de Obregón en Sonora proclamaron la revolución el 23 de abril con el Plan de Agua Prieta, que declaraba al gobernador del estado, Adolfo de la Huerta, como presidente provisional en lugar de Carranza. Como civil, De la Huerta probablemente fue escogido para contrarrestar la propaganda antimilitar de Carranza.

Carranza fue asesinado la noche del 20 de mayo de 1920, cuando iba camino a Veracruz, donde establecería la sede de su gobierno. Unos días después, el Congreso nombró a Adolfo de la Huerta presidente interino de México. Como se esperaba, las elecciones otorgaron la presidencia a Obregón, quien prestó juramento como presidente el 30 de noviembre de 1920. Con esto se daba paso a un nuevo ciclo en la historia de México.¹⁰⁶

Se necesitaba una nueva dirección, que Obregón proporcionaría. Una vez más, la paz era el problema eminente para la reconstrucción del país. Obregón quería fomentar la industria y la agricultura e igualmente cumplir con los compromisos establecidos con los trabajadores y campesinos. No obstante, resultaba difícil llevar a cabo simultáneamente tanto un programa económico como social.

Dos meses después de su postulación como candidato a la presidencia, Obregón firmó un pacto secreto con la Confederación Regional de Obreros Mexicanos (CROM)¹⁰⁷, por el

cual a cambio del apoyo a su candidatura se comprometía a promover los derechos de los asalariados y a crear el Ministerio de Trabajo encabezado por quien recomendaran los dirigentes laborales. Esto significaba que la CROM recomendaría a su dirigente Luis Morones, antiguo electricista.

Por otro lado, resultaba difícil que los inversionistas quisieran comprar tierras que el gobierno, en un momento dado, podía quitarles, ni intervenir en industrias que podrían fracasar como resultado de las excesivas demandas de los trabajadores.

Para llevar a cabo sus propósitos programáticos, Obregón recurrió a la conciliación de clases, para lo cual consideraba indispensable apoyar francamente todas las actividades honestas que se desarrollaran en nuestro territorio en beneficio de la riqueza privada y pública, tanto industriales como comerciales y agrícolas. Las estimuló y protegió siempre, con el estudio cuidadoso de las leyes arancelarias y tendiendo a convertir a México en un país exportador.¹⁰⁸ El objetivo era convertir el trabajo en la herramienta de la reconstrucción nacional, al igual que el capital, prefigurándose un desarrollo capitalista para México, que de alguna manera ya había estado en la base de gobiernos anteriores.

Para ello, había que dar garantías y facilidades al capital, pero siempre dentro de las limitaciones que las leyes marcan. Esto, dentro de su proyecto de reconciliación, beneficiaría tanto a los trabajadores como a los propios inversionistas. Todos debían colaborar para explotar las riquezas naturales, haciendo que

¹⁰⁶ Adolfo de la Huerta debía gobernar del primero de junio al día último de noviembre de 1920, mientras se organizaba el ascenso del caudillo. Esto nos muestra, una vez más, el cuidado que se tuvo siempre de las formas.

¹⁰⁷ La CROM era la federación de sindicatos obreros fundado en 1918. Al unirse así al sector laboral, Obregón seguía los pasos de Carranza, que lo mismo había hecho en 1914.

¹⁰⁸ Obregón. *Discursos*, T. 2. p. 79.

la distribución de las ganancias fuese más equitativa. Todo esto debía ser en el grado y en la forma que lo permitiera un Estado que se encontraba empeñado en modernizar el país.¹⁰⁹

Resulta obvio por qué, para Obregón, lograr el reconocimiento internacional de su gobierno y especialmente el de los Estados Unidos, se convirtió en una tarea primordial. Este reconocimiento diplomático permitiría obtener préstamos del extranjero para financiar la reconstrucción nacional.

Habiendo heredado Obregón los problemas planteados por la Revolución, así como los inherentes a la dependencia del país, en lo económico y en lo político, de las potencias imperialistas, se sumaban a éstos los derivados del golpe militar de 1920. Coolidge, presidente de los Estados Unidos, aprovechando la muerte de Carranza, rompió las relaciones diplomáticas hasta obtener la promesa de México de no poner en vigor las cláusulas de la Constitución que amenazaban con suprimir los derechos de propiedad de los extranjeros en el subsuelo para la explotación de minerales y petróleo.

Existía ya una tradición nacionalista respecto a estos problemas. Con la "Doctrina Carranza" se plantea que el desarrollo económico de México no sería posible si se basaba

de manera exclusiva en el capital mexicano, que la lucha armada había deprimido a niveles inimaginados que antes de ella era ya tremendamente insuficientes; no podía hacerse sin recurrir a la inversión extranjera. De acuerdo con esta doctrina, no quedaba otro camino que el de asegurarse que esa inversión fuera pacífica, impidiendo, por cuanto medio estuviese al alcance, que los inversionistas extranjeros hipotecaran la soberanía del Estado mediante la protección de sus gobiernos.¹¹⁰

Había que superar las dificultades que se planteaban a raíz del desconocimiento diplomático que el gobierno norteamericano llevaba a efecto, pues Obregón pretendía continuar con los principios de la "Doctrina Carranza" y deseaba que los capitalistas extranjeros si vieran invirtiendo en México.

Este énfasis puesto en la inversión extranjera, principalmente la de Gran Bretaña, Francia y E.U.A., y el reconocimiento a su gobierno, obliga a voltear el rumbo de desarrollo capitalista hacia una nueva estructura gubernamental pragmática, que implica un tipo de formación de Estado.

Con el objeto de lograr el reconocimiento, Obregón tenía que hacer ciertas concesiones. En particular, tenía que llegar a un acuerdo con el Comité Internacional de Banqueros con intereses en México, que actuaba en representación de los acreedores extranjeros de la deuda pública mexicana. Obregón, decidió llegar a un acuerdo a cualquier precio. Su ministro de Hacienda, Adolfo de la Huerta, y Thomas W. Lamont, de la firma P. Morgan, firmaron

¹⁰⁹ En otro de sus discursos Obregón planteaba esta cuestión de la siguiente manera: "nosotros queremos una protección para los trabajadores, sin atentar contra el capital, porque sería entorpecer el desarrollo de nuestras riquezas naturales si no damos al capital las garantías que necesita: no señores, nuestras tendencias son otras; que venga mucho capital y que se desarrollen todas nuestras riquezas". Obregón. *Discursos*. T. 1. p. 70.

¹¹⁰ Córdova, Arnaldo. *La ideología...* p. 295.

un acuerdo en junio de 1922, mediante el cual México aceptaba que su deuda extranjera aumentaba en casi 368 millones de pesos. El incremento de la deuda consistía en bonos ferroviarios hasta entonces no garantizados por el gobierno. La deuda total se elevó a más de 1,000 millones de pesos y agregándole el interés acumulado, el total ascendía a casi 1,500 millones.¹¹¹

Durante la llamada Conferencia de Bucareli, celebrada en la ciudad de México de mayo a agosto del año de 1923, Obregón negocia el reconocimiento de su gobierno por el de Washington, con la finalidad de obtener un financiamiento para la realización de su programa de reconstrucción. En estas negociaciones el grupo petrolero representado por los norteamericanos tuvo una fuerte influencia. Exigió la derogación de la legislación revolucionaria en relación con sus propios intereses, y así fue cómo México cedió "extraoficialmente" el subsuelo a las compañías petroleras existentes. Después de esta concesión final, los Estados Unidos reconocieron a Obregón a fines de agosto de 1923.

Para Obregón, la reanudación de las relaciones con Washington, resultó un triunfo dentro de su programa político de mejoramiento económico, pues inmediatamente después del reconocimiento, la penetración económica extranjera cobró un nuevo impulso.

Las demandas de los campesinos durante este periodo (1920-24), parecían requerir una vasta transferencia de propiedades, como lo prometía la Constitución de 1917. Para tales

propósitos se da a la reforma agraria el carácter de proceso institucional.

La idea que tenía Obregón para la resolución de la cuestión agraria se resumía en la pequeña propiedad. Pero esto no debía llevarse a cabo con la destrucción indiscriminada del latifundio, como preveía la Revolución, ya que esto lesionaba los intereses de ciertos latifundistas. Ello no cabía dentro de su modelo de conciliación, que enmarcaba el desarrollo capitalista para México y que justificaba la participación que mediante su trabajo un propietario debía tener en el mismo. El caudillo no permitía el fraccionamiento más que en el caso de que un propietario no cultivase sus tierras.

Durante los cuatro años de su gestión, Obregón distribuyó más de un millón de hectáreas, esto es ocho veces más que Carranza. Obregón informó haber ejecutado 650 resoluciones definitivas sobre 1,170,000 hectáreas y haber dado la posesión provisional de 3,245,000 hectáreas, que beneficiaron a 400,000 individuos. De las 650 resoluciones definitivas, fueron dictadas 239 en el primer año, 101 en el segundo, 77 en el tercero y 233 en el último, siendo las restituciones en todos los casos menos numerosas que las dotaciones.¹¹²

Obregón, en aceptación de las realidades que confrontaba, limitó la reforma agraria básicamente a las regiones más al sur, en particular a Morelos y Yucatán. Esto manifiesta, por una parte, su deseo de recompensar a los campesinos seguidores de Zapata de quienes había obtenido el apoyo para su ascenso al poder y, por otro lado, se limitó básicamente al área

111 Bazant, Jan. *Breve historia de México, de Hidalgo a Cárdenas (1805-1940)*. p. 143.

112 Córdova, Arnaldo. *La ideología...* p. 280.

donde no perjudicaría a los terratenientes norteamericanos.¹¹³

Con esto se observaba que, en efecto, la esencia de la estructura tradicional de posesión y propiedad de la tierra no sufría grandes modificaciones. Todo ello estaba enmarcado por una serie de oportunidades y decisiones políticas tendientes a equilibrar las presiones que ejercían tanto las masas campesinas como los propietarios terratenientes: unos pugnando por la dotación de tierras y los otros por la conservación de sus propiedades.

Obregón, en uso de sus facultades como titular del Ejecutivo, convocó el 7 de febrero de 1921 a una sesión extraordinaria del congreso para proponer una ley que permitiera solucionar el problema agrario. En ese mismo mes se reorganizaron o incrementaron los recursos de la Comisión Nacional Agraria. El 18 de diciembre de 1921 se expidió un decreto que le facultaba para efectuar dotaciones provisionales de tierra mediante las comisiones agrarias locales. Este documento concedió a Obregón facultades extensas y dominio sobre la Comisión Nacional Agraria.

Desde el punto de vista político, lo más efectivo durante los cuatro años de su gestión, fue el famoso decreto del 2 de agosto de 1923. Lanzado como una respuesta a la efervescencia que se sentía en el campo, por el retardo en la realización de la reforma agraria, fue expedido justo en el momento del rompimiento con Adolfo de la Huerta.

En este decreto se resume el verdadero pensamiento de Obregón sobre las cuestiones

agrarias y se proyecta la visión de un México de pequeños propietarios.

Establecía que la forma de distribución de la tierra sería la pequeña propiedad y que todo mexicano mayor de 18 años podría adquirir tierras, nacionales o baldías. Además, indicaba cómo se podrían obtener las tierras y las gestiones que deberían efectuarse en la Secretaría de Agricultura y Fomento.

Se precisaba de esta manera la creación de un sistema que diera la tierra al campesino, considerado individualmente, para dar marcha adelante al proceso económico,¹¹⁴ resultando un "auxiliar poderoso en la solución del problema agrario".

En ese mismo año fue creada la Procuraduría de Pueblos, para solucionar y tramitar los asuntos de los trabajadores agrícolas.

Obregón prometió revitalizar y dar un nuevo empuje a la Revolución, empezando en serio la distribución de tierras y subrayando la dirección de la sociedad por parte del Estado. En el proyecto de presupuesto de Obregón para 1922, "su primera oportunidad de planificar", se postulaba un aumento de fondos para el desarrollo agrícola, del 2.2% del presupuesto del último año de gobierno de Carranza, al 10.1%.¹¹⁵

¹¹³ El sustento legal de este decreto, Obregón lo encontraba "en el artículo 27 Constitucional, que en su primera parte deja al arbitrio de los funcionarios federales la facultad de dictar las medidas necesarias para el desarrollo de la pequeña propiedad y fomento de la agricultura". Córdova, Arnaldo. *La ideología...* pp. 280-281.

¹¹⁵ Cfr. Wilkie, James W. *La revolución mexicana. Gasto federal y cambio social;* y Aguilar, Gustavo F. *Los presupuestos mexicanos. Desde los tiempos de la colonia hasta nuestros días.* 2a. edición, México, 1947.

¹¹³ Bazant, Jan. *Op. cit.* p. 143..

Además se crearon y descentralizaron algunos órganos de la Secretaría de Agricultura y Fomento, cuyo objetivo era cubrir otros aspectos de la reforma agraria. La primera de estas medidas fue la creación de la Dirección de Irrigación, el primero de marzo de 1921, con el objeto de atender los asuntos relacionados con las concesiones de las aguas federales.

En ese mismo año se continuó con el proceso de descentralización de esta secretaría, aumentando sus agencias a 25 establecimientos en distintas partes de la República.

En junio de 1923 se creó por decreto la Dirección de Cooperación Agrícola, con el propósito de constituir a los trabajadores del campo en agricultores autónomos y promover el cooperativismo agrícola. Para 1921 había 220 sociedades cooperativas ejidales y esta dirección se reorganizó, por el acuerdo presidencial del 20 de julio de 1923, como la Dirección de Aprovechamiento de Ejidos y Cooperativas Agrícolas.

Se desconcentró también el Departamento de Aguas de la Secretaría de Agricultura y Fomento para lo que se dividió el país en siete zonas con el propósito de controlar su uso.

Asimismo, dentro de esa secretaría se creó la Dirección de Pesquería (julio de 1923) y se reglamentó la pesca marítima y fluvial. Posteriormente se establecieron agencias y cuerpos de inspecciones de esta dirección en los principales puertos del país. También se inauguró en mayo de 1924 la Escuela de Agricultura en Chapingo, Estado de México.

La administración pública durante el periodo 1920-24 del gobierno obregonista, se proce-

dió a sentar las bases para la institucionalización de las reformas tanto económicas como sociales, y a fortalecer el aparato administrativo que las llevaría a cabo.¹¹⁶

Dentro de las características más importantes, en lo que respecta a la administración pública durante este periodo, nos encontramos que es precisamente con Alvaro Obregón con quien empiezan a tomar cierto auge los gastos destinados al rubro social, distinguiéndose así una variación en los programas ejecutivos, que se manifiesta en el tipo de énfasis puesto en el presupuesto.

Durante estos años y los anteriores, la inestabilidad política y lo limitado de los fondos disponibles impedían a menudo la acción presidencial basada en cualquier otro factor que no fuese el deseo de permanecer en el poder. Aun así el promedio de los gastos proyectados continuó subiendo durante todo el régimen de Obregón, quien logró uno de los promedios más altos de gastos ejercidos *per capita* en la historia de México.¹¹⁷

Siendo la política presupuestaria parte del plan de acción política, observamos —como ya tuvimos oportunidad de hacerlo— un au-

116 "Sucedía que bajo estas reformas con el principio de la propiedad privada, se iba reconstruyendo la sociedad individualista, además de significar un estilo de gobierno en el que prevalecía la acción directa del gobernante, quien concebía el poder como un poder personal fuerte, con el apoyo de las masas populares, sobre las cuales se ejerce, y no precisamente con base en un consentimiento fundado en la libertad de los ciudadanos, sino en su 'mejoramiento', esa forma de 'welfare state' de país subdesarrollado, que es la fuente última del nuevo orden'. Córdova, Arnaldo. *La ideología...* p. 288.

117 *Vid. Wilkie, James W. "Los presupuestos presidenciales". cuadro II, 2. Op. cit. p. 69.*

mento de los fondos para el desarrollo agrícola. También fue notorio el deseo de Obregón de restaurar la importancia de los fondos para la educación, que en efecto aumentará a un nivel no alcanzado hasta entonces, destinándole el 13% del presupuesto total.

El primer cambio considerable en este aspecto tuvo lugar en 1922 durante la presidencia de Obregón quien llegó a reducir los gastos en otros rubros proyectados al 59.2%, o sea del 10 al 20% más bajo, respecto a los años anteriores.¹¹⁸

Las medidas que se llevaron a cabo para tal efecto y que permitieron una recuperación económica, fueron por parte de Hacienda, que ordenó una economía estrecha en las ramas de administración y, entre otras medidas, suspendió a los supernumerarios y comisionados especiales. Se redujeron los sueldos y los gastos autorizados en el presupuesto de egresos y se reorganizaron los servicios públicos y la administración de bienes nacionales. El primero de noviembre de 1923 esta dependencia expidió una circular donde se notificaba una reducción del 10% de los sueldos de los empleados y funcionarios al servicio de la administración pública federal, incluidos los miembros del ejército. Estas medidas trajeron como consecuencia una reducción del déficit mensual de dos millones de pesos, equivalente al 70 por ciento del déficit mensual existente.¹¹⁹

Otro aspecto en relación al presupuesto fue la introducción de algunas modificaciones en la elaboración de la Ley de Ingresos de 1924. Se creó el Departamento Técnico Fiscal para

formular el presupuesto de egresos y la Ley de Ingresos para adaptar los impuestos a las necesidades nacionales.¹²⁰

A fines de agosto de 1924 fue expedida una nueva Ley de Hacienda del D.F.¹²¹ Asimismo, se planteó la necesidad de reestructurar el régimen impositivo, alrededor del cual se gravaban los sueldos, los salarios y los emolumentos, como un paso indispensable para transformar el sistema fiscal y redistribuir equitativamente el ingreso.

Con estas medidas Obregón logró uno de los promedios más altos de gastos ejercidos *per cápita*. El producto interno bruto creció al 0.6 por ciento, aunque coincidió con un descenso en el crecimiento de la población, que se mantuvo en 14 millones. Su repercución fue favorable, ya que el producto interno bruto *per cápita* resultó del 1.2 por ciento.

Dentro de la reorganización del apartado administrativo, vemos como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cobraba poco a poco mayor importancia, como parte fundamental del mismo. A esta secretaría debían enviarse todos los presupuestos de las dependencias gubernamentales antes de ser turnados a la Comisión de Auditoría del Congreso. Esta secretaría realizaba una auditoría especial por propia cuenta, para introducir las adiciones o sustracciones que consideraba necesarias.

Parte importante de esta reorganización administrativa se efectuó en el Departamento de Contraloría en 1921. Se estableció un mecanismo administrativo que separaba las

¹¹⁸ *Vid. Ibid.* Cuadro II-1, p. 66.

¹¹⁹ *Ibid.* pp. 149-55.

¹²⁰ *Vid. Flores Caballero, Romeo F. Op. cit.* p. 179.

¹²¹ *Diario Oficial*, agosto 30 de 1924.

labores de fiscalización, glosa y pago. El primer año permitió que no se aceptaran gastos mayores a 30 millones de pesos.

Otro aspecto lo constituyó el establecimiento de inspecciones permanentes en todas las secretarías de Estado para vigilar escrupulosamente el manejo de fondos del erario. En 1921 se reorganizó el sistema de glosa, que se descentralizó mediante la creación de las auditorías regionales, y se establecieron 29 delegaciones de este departamento en el interior de la República.

Hemos visto cómo los gastos sociales empezaron a tomar auge con Alvaro Obregón. Dentro de esto se consideraba a la educación como un renglón prioritario y prueba de ello lo constituye la creación de la Secretaría de Educación Pública (D.O., octubre 1921), con José Vasconcelos como secretario, así como también las medidas presupuestales que se destinaron para ese ramo. En el mismo año se le asignaron 15 millones de pesos, que fue la mayor cantidad destinada para educación hasta ese momento. En 1922 su presupuesto aumentó hasta 25 millones y en 1923 ascendió a 35 millones, para luego descender al siguiente año por los conflictos que se suscitaron entre De la Huerta y Obregón, por la designación del próximo candidato a la presidencia.¹²²

La creación de esta secretaría tuvo como precedente las reformas del 8 de julio de 1921, a los artículos 14 y 73, fracción XVII, de la Constitución para impulsar la educación del país. Estas reformas estaban orientadas a que la federación tuviera bajo su jurisdicción a todos los establecimientos de carácter educa-

tivo, científico y cultural.¹²³ Asimismo se estipulaba que la educación primaria sería gratuita y obligatoria.

El decreto que establecía las funciones en esta secretaría fue publicado el 3 de octubre de 1921¹²⁴ y le asignaba las siguientes dependencias: la Universidad Nacional de México, la Escuela Nacional Preparatoria y las extensões Universitarias, la Dirección de Educación Primaria y Normal, todas las escuelas oficiales primarias, secundarias y jardín de niños del D.F. y territorios, la Escuela Superior de Comercio y Administración, los departamentos de bibliotecas y archivos, Escolar, de Educación de Cultura para la raza indígena y el de Bellas Artes. También se incluyeron el Museo Nacional de Arqueología, el Conservatorio Nacional de Música, academias e institutos de bellas artes que fuesen de la federación, la Inspección General de Monumentos Artísticos, la Academia de Bellas Artes, los Talleres Gráficos de la Nación, la propiedad literaria, dramática y artística y todo aquello que tuviese que ver con la educación artística del pueblo.¹²⁵

La secretaría contaba con 334 escuelas para impartir la enseñanza primaria a más de 120,000 niños.

Como Secretario de Educación, el escritor y filósofo José Vasconcelos dio un gran estímulo a la educación elemental, así como a las artes y a la cultura en general. Fue sin duda el

¹²³ *Méjico a través de los informes presidenciales*. T. 5, V. 2. p. 8.

¹²⁴ *Ibid.* p. 82.

¹²⁵ Flores Caballero, Romeo R. *Op. cit.* p. 181.

¹²² Aguilar, Gustavo F. *Op. cit.* pp. 199, ss.

logro más positivo en el periodo de Obregón, pues aunque las múltiples presiones externas e internas impidieron a Obregón llevar a cabo su programa social y económico, no afectaron a la educación. La contribución singular de Vasconcelos como ministro de Educación Pública fue el establecimiento de la educación rural elemental, inspirándose en la actividad de los misioneros españoles durante la época colonial. Vasconcelos canalizó el entusiasmo revolucionario de los maestros para fundar escuelas en regiones remotas donde se hablaba poco español. Las escuelas rurales eran por supuesto insuficientes y esto explica, en cierto modo, el alto nivel de analfabetismo.¹²⁶

Las escuelas rurales, que no existían en 1921, llegaban a 2,000 en 1925, al principio del gobierno de Calles.

Al inicio de este capítulo consideramos como una de las preocupaciones fundamentales de Obregón los problemas referidos a los asuntos de la política exterior de su gobierno, tendientes al reconocimiento del mismo, a nivel internacional, pues México por sus luchas internas y su alejamiento del conflicto mundial, de 1914 —Primera Guerra Mundial— se había desvinculado del exterior. Además, el reconocimiento del gobierno de Obregón, que más tarde fue usado como una medida de presión, tendiente a la consecución de ciertos intereses de los norteamericanos, ya mencionados por nosotros en un principio.

Esto llevó a considerar la restructuración de la Secretaría de Relaciones Exteriores, para el mejor desarrollo de la política internacional

del gobierno. Tuvo como punto de partida la asignación de la Comisión Internacional de Límites a esta dependencia. La Comisión se encargó de realizar estudios sobre la rectificación de la línea fronteriza con los Estados Unidos.

En abril de 1921 se reorganizó y depuró el servicio consular y los consulados generales se agruparon en dos categorías: seis de primera y 14 de segunda, que se encargarían de ejecutar labores de inspección.

En febrero de 1922 se reestructuró esta secretaría. Los órganos que la constituirían, de acuerdo al reglamento que se expidió, serían las oficinas de Subsecretario; de Oficialía Mayor; y los departamentos consultivos de Derecho Administrativo; Consular; Contabilidad y Glosa; Diplomático, y de Publicidad. El personal se distribuyó acorde con la importancia y necesidades de cada sección y cambiaron las formas de tramitación.

Se publicaron algunas leyes con el fin de reorganizar al personal. Entre ellas, la Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático Mexicano, del 17 de enero de 1922. Sus innovaciones fueron la selección y promoción del personal diplomático y la diferencia entre funcionarios técnicos o de carrera y políticos. Mediante ésta se promovieron los concursos por mérito, para seleccionar al personal diplomático.

El 17 de enero de 1923 se promulgó la Ley Orgánica de Cuerpo Consular Mexicano, con el fin de seleccionar mejor al personal consular y el 10 de abril de 1924 se reglamentó esta ley.

Asimismo, se estableció una red de agencias comerciales para diversificar el mercado externo. Negociaban a través de un servicio de

¹²⁶ En 1910 el 70% del total de la población de más de diez años de edad era analfabeta. Bazant, Jan. *Op. cit.* p. 147.

información en el mercado nacional de importación y exportación. Estas agencias se encontraban en Nueva York, San Francisco, Guatemala, Berlín y Milán. Para 1922 se extendieron a Chicago, Buenos Aires, Toronto y Barcelona.

La necesidad de establecer el crédito era prioritaria, y una vez logrado el reconocimiento por parte de los Estados Unidos al gobierno de Obregón en agosto de 1923, mediante el tratado de Bucareli y con las consecuencias ya señaladas, —reconocimiento de las propiedades de extranjeros en México, así como los derechos de explotación de las compañías petroleras— se abría una vez más la posibilidad del financiamiento externo para la reconstrucción económica del país.

Las medidas encaminadas a restaurar el crédito interior y exterior, requerían, por parte de Obregón, llegar a un acuerdo sobre el pago de la deuda pública,¹²⁷ lo cual fue aprobado, a través del decreto del 10 de septiembre de 1922, del convenio celebrado por el Ejecutivo con el Comité Internacional de Banqueros con intereses en México, así como el plan del 21 de noviembre del mismo año, concertado con el mismo comité, para ajustar las obligaciones exteriores del gobierno, solucionar la deuda de los ferrocarriles nacionales y determinar algunos empréstitos internos.

Obregón reconoció la deuda pública que en principio era de 667 millones por otra de 1566, mediante la firma del convenio De la Huerta -Lamont, el 10 de junio de 1922. Mé-

xico reconocía así todas sus obligaciones provenientes de la misma y sus intereses.

Obregón puso especial empeño en la reorganización del ejército. Prometió hacer un gran recorte en los gastos militares (1922) para encauzar esos ahorros hacia las esferas sociales y económicas de los asuntos nacionales. Procedió a la disminución de sus elementos, siendo la primera medida que se tomó en este sentido la creación de la Comisión Revisora de Hojas de Servicio del ejército y la expedición del reglamento de la misma el 29 de abril de 1921. Así, durante el primer año de su gobierno, depuso el ejército a 30,000 hombres.

En 1923, Obregón logró abrir una brecha en contra del sistema militar surgido del levantamiento de 1910, reduciendo el porcentaje de los gastos ejercidos por los militares al 33.6%. Sin embargo, debido al levantamiento de diciembre de 1923, que obedecía a los conflictos con De la Huerta, poco antes ministro de Hacienda, y prolongado hasta los primeros meses de 1924, los totales para el ramo militar fueron aumentados al 42.6% del presupuesto en 1924.¹²⁸

En el año de 1921 se crearon los Talleres Nacionales de Construcción Aeronáutica, que dependían de Establecimientos Fabriles y Militares. Las medidas que siguieron fueron la creación de las reservas y la determinación de dar de baja a algunos generales, jefes y oficiales e integrantes de la tropa, con el argumento de que ya no era necesario un ejército de esa dimensión. Se crearon, también, las colonias militares y las regiones militares aumentaron a

¹²⁷ *Méjico a través de los informes presidenciales*, T. 5, V. 2. p. 29.

¹²⁸ Aguirar, Gustavo F. *Op. cit.*

35, lo que, consecuentemente, disminuyó el poder individual de los jefes de zona.

Las primeras modificaciones se llevaron a cabo en la Secretaría de Comercio, Industria y Trabajo; en 1921 fue la reorganización del Departamento del Petróleo. Su reorganización se debió al crecimiento de la industria petrolera, ya que la extracción de petróleo a lo largo de la costa oriental era casi la única actividad próspera. México en esos años era el segundo país productor de petróleo. Para el año 1921, su producción fue de 193 millones de barriles. Se vivía la época del auge del petróleo mexicano.

El Departamento de Minas, que pertenecía a la secretaría antes mencionada, desconcentró sus servicios para agilizar las denuncias y los trámites mediante el establecimiento de agencias en los centros productores del país.

Esta dependencia, a través del Departamento de Industria, estableció un sistema de consulta abierta al público sobre temas de su competencia; elaboró un directorio industrial y apoyó y fomentó la creación de las cámaras de comercio. Además se designaron las comisiones para el estudio de las reformas al Código de Comercio.

En junio de 1923 se crearon, mediante un acuerdo, la Comisión de Fomento y Control de la Industria de Generación de Fuerza y, más adelante, el Instituto Geológico, con el fin de obtener un mejor conocimiento del subsuelo e investigar los recursos hidrológicos subterráneos.

Básicamente, el aparato administrativo durante este periodo no sufrió grandes transformaciones. Se continuó con la creación de

nuevas comisiones que se encargarían de la resolución de diferentes asuntos. Además, desaparecieron algunos departamentos. Uno fue el de Aprovisionamientos Generales, ya que en adelante le correspondía a cada una de las dependencias hacerse cargo de proveerse de lo necesario para llevar a cabo sus funciones. El Departamento Universitario y de Bellas Artes se suprimió también, a partir del 3 de octubre de 1923, fecha en que se incorporó a la Secretaría de Educación Pública, como uno de los adelantos en el surgimiento del estado activo, en los asuntos públicos. Asimismo, el Departamento de Salubridad estableció 19 delegaciones en las capitales de los estados y desconcentró sus servicios de sanidad pública en los puertos y en las ciudades fronterizas.

Otra de las modificaciones importantes a considerar, dentro de la reestructuración del aparato administrativo durante la época de Obregón, fue la creación del Departamento de Estadística Nacional, como departamento autónomo, el 8 de enero de 1923.

El Departamento de Estadística Nacional, antigua dirección dependiente de la Secretaría de Agricultura y Fomento, tendría a su cargo la compilación y publicación periódica de todos los datos concernientes a su área y la formación de los censos agrícolas, industriales, de movimiento migratorio y de movimiento obrero. Se estableció que todas las secciones de estadística dependientes de las secretarías y departamentos de Estado, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, quedaban subordinados a este nuevo departamento. Esto venía a ser el instrumento, dentro de la reestructuración que se buscaba, para la formación de inventarios y la revalorización de los bienes nacionales.

Otra de las tareas de este gobierno consistió en el restablecimiento del sistema financiero; se procedió a sentar las bases para una política económica sólida.

A principios de 1921 se inició la reconstrucción económica del país, manifiesta en una serie de decretos y reglamentos sobre asuntos financieros con el fin de estabilizar la situación monetaria de México.

Para reorganizar el sistema bancario y constituir un sistema monetario adecuado, se propuso ante el Congreso una ley para resolver el problema de los bancos de emisión (7 de febrero de 1921) y el 25 de febrero se promulgó un decreto que reglamentaba la liquidación y devolución de los bancos incautados.¹²⁹

El 2 de febrero de 1924 se celebró la primera Convención Nacional Bancaria y se estableció la Comisión Permanente de la misma, para estudiar la legislación referente a instituciones de crédito, bancos hipotecarios y refaccionarios.

Todas estas medidas, que hemos anotado como parte de la reorganización del aparato administrativo, y que estaban orientadas a la consecución de la reestructuración tanto económica como social del país, nos permiten observar a lo largo de este periodo la naturaleza de la acción ideológica de Obregón, quien como ya mencionamos, inicia cambios importantes dentro de los programas ejecutivos, así como el énfasis que dio a la utilización de su presupuesto, inaugurando cierto auge de los

gastos sociales. Teniendo siempre presente la idea del mejoramiento de las masas, a cambio de apoyo para la conservación del poder, implicando así a esta idea de mejoramiento una medida política de carácter institucional y un instrumento de dominación.

El Maximato y la Administración Pública

El general Plutarco Elías Calles ascendió al poder el 18 de diciembre de 1924, culminando su periodo presidencial el 30 de noviembre de 1928. Durante este tiempo su política consistió en propiciar el desarrollo capitalista, mediante la creación de nuevos organismos oficiales, en ampliar la infraestructura y en aplastar la rebeldía del clero hasta lograr su total sometimiento a las leyes dictadas por la Constitución, que le correspondían.

El ascenso del general Calles significó un cambio dentro de las fuerzas políticas, que ya nada tenían que ver con el caudillismo. Esto implicaba, a su vez, un cambio en la manera de tratar los problemas nacionales, los cuales en adelante se encauzarían por vías institucionales, desarrollándose así las funciones de un nuevo sistema político y social.

Con esto, el principio de las reformas sociales entra a formar parte definitiva de la línea de gobierno del Estado mexicano.¹³⁰ Para tales efectos se requería la concentración del

¹²⁹ Vid. *Méjico a través de los informes presidenciales*, T. 5, V. 2. p. 32.

¹³⁰ "La novedad que introduce Calles es ligar la expectativa de las reformas sociales a la institucionalización del país, de manera que no se viera ya en las reformas una simple promesa del gobernante, sino una promesa del sistema como tal, es decir, algo que debía venir como un resultado necesario de la modernización de las instituciones". Córdova, Arnaldo. *La ideología...* p. 347.

poder como un beneficio que unificara la acción del gobierno, institucionalizado más tarde con la creación del Partido Nacional Revolucionario.

El Estado acrecentaría su poderío a través de la creación de nuevas instituciones que agruparan y organizaran a los grupos sociales, propiciando así los marcos adecuados para el desarrollo de sus intereses. La seguridad del sistema, requería que de alguna manera se satisfacieran las demandas de las masas y se diera principio a la tarea de integrarlas al control del Estado y no al control de un político devenido a jefe de Estado.¹³¹ Aunque esto no fue claro durante la presidencia de Calles, las bases que se sentaron para la institucionalización de las reformas sociales como práctica de gobierno, que proporcionaría al Estado una participación activa cada vez mayor, fueron fundamentales.

El Estado devenía en un Estado fuerte, promotor de la riqueza. El propio Calles mencionaba que todos los esfuerzos de la nueva administración (1925), serían dirigidos más que a ninguna otra cosa a equilibrar el presupuesto, como un imperativo para que la nación viviera de sus propios recursos.

Una de las medidas más importantes a las que se recurrió para tales efectos fue la Reforma Hacendaria que se dirigió al logro de cuatro objetivos concomitantes: obtención de mayores ingresos para el Estado; reorganización del sistema fiscal; establecimiento de un sistema bancario capaz de asegurar y estimular las actividades económicas y la restauración del crédito interior y exterior. Varios de estos obje-

tivos habían sido ya fijados durante el gobierno de Obregón.¹³²

La Reforma se llevó a cabo teniendo como principio fundado un nuevo sistema impositivo, cuya finalidad fue la de crear para el Estado una base económica firme y autónoma.

Se estableció el impuesto de tipo directo más eficaz y productivo: el impuesto sobre la renta, que abrió una nueva era para la hacienda de México.

Se expidió una nueva ley del impuesto sobre la renta, el 18 de marzo de 1925, en la que fueron perfeccionadas las disposiciones relativas a los sujetos tributarios nacionales y extranjeros, a la definición técnica de las utilidades sujetas al impuesto y a las excepciones del mismo; la Ley hizo partícipes de los impuestos a los estados y municipios, con un 10% respectivamente.

Otra de las tendencias de la reforma al sistema fiscal, fue la de uniformar el sistema tributario para eliminar la inestabilidad que la concurrencia federal y local en los impuestos provocaba en la vida económica del país. Para ello se expidió una convocatoria, promovida por Alberto J. Pani, dirigida a todos los esta-

132 "Fue iniciada en 1924 la reforma fiscal, mediante la creación del impuesto sobre la renta; que por su excelencia técnica podrá constituir el núcleo de formación del futuro sistema": Plutarco Elías Calles. Segundo Informe de Gobierno. Esto explica el error común, de atribuir a la Administración de Calles el establecimiento del impuesto sobre la renta. Por otro lado, reafirma la aseveración de que fue precisamente el régimen de Obregón quien implantó ese gravamen, el hecho de que en 1925 fue el primer año en que se perciben ingresos por ese concepto. Esto obedece a la propuesta hecha por el general Obregón en 1924, que debía cristalizar en la Ley de Ingresos de 1925.

¹³¹ *Ibid.* p. 35.

dos, con el objeto de reunirse en lo que se llamó "Convención Nacional Fiscal" (10 de agosto de 1925).

Otro logro importante de la gestión hacendaria del ingeniero Pani fue la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro (12 de agosto de 1925) y el establecimiento de la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro que esa ley creó. Mediante un pequeño descuento en los sueldos de los empleados y el suministro por parte del gobierno federal de una cantidad suplementaria, se creó un fondo especial destinado a sostener a los empleados públicos, cuando por razones de edad o incapacidad debían abandonar el servicio, con el pago de pensiones inferiores a los sueldos.

La reorganización del sistema tributario permitió al Estado hacerse de los recursos necesarios para el cumplimiento de sus servicios y para controlar y regular eficazmente la producción y la circulación, de modo que la propiedad estuviera debidamente vigilada y encauzada de acuerdo con las necesidades del país.

La Reforma fiscal formaba parte de la política crediticia. El 31 de agosto de 1925, Calles inauguró el Banco de México, como el único banco de emisión autorizado, donde el gobierno retenía la mayor parte de las acciones y en 1926 se creó la Comisión Nacional Bancaria. Estas dos medidas terminaron con el caos financiero dándole al gobierno preponderancia como promotor de la economía nacional. El artículo 28 de la Constitución había establecido el principio del banco único encargado de la emisión de billetes, previendo que dicho banco estaría controlado por el Estado.¹³³

¹³³ La solución que se dio la resume Pani como sigue: "...

El capital inicial se fijó en 100 millones de pesos, con una aportación por parte del Estado de 55,734,000 pesos.¹³⁴

La aceleración del reparto agrario demandó la formación del Banco Nacional de Crédito Agrícola (1926). Como no bastaba la sola adjudicación de tierras a los campesinos, Calles hizo hincapié en el desarrollo de las mismas más que en su propia distribución, estableciendo una norma respecto al mejoramiento de la agricultura y el riego. Este banco facilitaría crédito al ejidatario y al pequeño propietario, como base del sistema nacional de crédito. El Estado intervendría así organizando racionalmente el desarrollo de los cultivos y fomentando el aprovechamiento de la industria agrícola. Además, se pretendía realizar un plan general respecto a estas cuestiones, implantando la educación objetiva y práctica, teniendo como base la escuela rural, y enseñando, junto con la educación primaria, nociones prácticas sobre el mejoramiento de los cultivos de la región, así como la industria pecuaria y agrícola que pudieran establecer en sus ejidos.¹³⁵

hubo de desecharse desde luego toda idea de que el Banco fuese una institución de Estado... es decir, una oficina pública con ligas directas entre ella y la administración. Qualquiera que fuese la importancia del capital aportado por la nación, relativamente al capital de la institución misma, era elemental que ésta sabía organizarse según las formas mercantiles y con la necesaria individualidad e independencia, para tener vida propia como institución comercial. Efectivamente la idea del control se compadece perfectamente con la idea de independencia. Por virtud de la primera, el establecimiento controlado se sujeta a la alta dirección del Estado; en cuanto a su política, principalmente en lo que esta se relaciona con el interés público y, por virtud de la segunda, la administración se hace conforme a los métodos financieros y no conforme a los métodos administrativos". *Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, correspondiente a los años fiscales de 1923-24-25.

¹³⁴ Córdova, Arnaldo. *La ideología...* p. 362.

¹³⁵ Entendemos por ejido, "la parcelación de la tierra cuyas

Una vez lograda cierta estabilidad económica, durante su primer año en la presidencia, mediante el patrocinio de un peso estable y un control monetario centralizado por parte del Banco de México, a Calles le fue fácil hacer un llamado al desarrollo de la infraestructura nacional. De este modo se inauguró una política dirigida a invertir gran parte del dinero del Estado en la economía nacional, ya que durante su gobierno, se organizó el sistema crediticio y se llevó a cabo una reforma fiscal. Ambas medidas tuvieron suma importancia para asegurar fondos al Estado, que en adelante fueron invertidos en obras de riego, carreteras, escuelas, etc., que ampliaron la infraestructura económica.

Calles fundó en 1925 la Comisión Federal de Caminos y la Comisión Federal de Irrigación, dos organismos básicos en un país mal comunicado y de ríos torrentosos y áridas tierras necesitadas de agua.

Todas estas medidas, llevadas a cabo durante el gobierno de Calles y tendientes a promover el desarrollo capitalista de México, estuvieron fundamentadas legalmente con la expedición de las leyes correspondientes.

Con respecto a la reforma fiscal basada en el impuesto sobre la renta, se expidió la ley del mismo el 2 de abril de 1925 y su reglamento el 29. Esta Ley permitiría la diversificación de las fuentes de ingresos federales.

características son: nunca podrá ser vendida, hipotecada ni arrendada, los campesinos estarán protegidos pero al mismo tiempo obligados a cultivar sus tierras con sus propias manos; no es una verdadera propiedad, sino más bien un usufructo; la propiedad quedaba escriturada a los pueblos; estas tierras llamadas Ejidos y, sus propietarios están bajo control gubernamental". Bazant, Jan. *Op. cit.* p. 161.

Asimismo se reorganizaron los aspectos financieros de la hacienda del Distrito Federal y se expidió la Ley Orgánica del Departamento de Presupuesto de la Federación.

Respecto a la organización del sistema bancario y el otorgamiento de créditos, se expidieron varias leyes en 1926. Entre ellos se cuentan la Ley de Crédito Agrícola del 4 de marzo, la Ley de Bancos de Fideicomiso del 17 de julio y la concesión del 4 de abril al Banco de México para establecer los almacenes generales de depósito. Se expidió la Ley de Bancos Agrícolas Ejidales el 9 de abril. Dentro de las reformas que se hicieron a la Ley General de Instituciones de Crédito (*Diario Oficial*, marzo 4 de 1926 Ley de Crédito Agrícola), se incluyó al Banco Nacional de Crédito Agrícola, bajo la jurisdicción del Secretario de Agricultura, para la formación de un sistema de sociedades rurales para la obtención de crédito agrícola. Se pretendía el establecimiento del mayor número posible de instituciones bancarias, y por ende, el aumento de los capitales circulantes, que contribuirían eficazmente para acelerar el movimiento industrial y mercantil de la nación.¹³⁶

En el área de la agricultura, la ley sobre riego se aprobó el 9 de enero de 1926, instituyendo la Comisión Nacional de Irrigación, dependiente de la Secretaría de Agricultura. Se creó la Comisión Nacional de Caminos por el decreto del 30 de marzo de 1925, administrada por la Junta Nacional de Caminos constituida mediante el mismo decreto. Esta junta se integró con representantes de la Secretaría de Hacienda y Comunicaciones y de los cau-

136 *Méjico a través de los informes presidenciales*, T. 5, V. 3. p. 159.

santes de impuesto por consumo de gasolina. El 31 de agosto se expidió el reglamento que normaría los trabajos de la comisión y el 2 de abril de 1926 la Ley de Caminos y Puentes. La comisión dotó al país de vías de comunicación.

Calles además reformó la Ley Orgánica de Secretarías de Estado, al suprimir el Departamento de Aprovisionamientos Generales, y facultó a las secretarías y departamentos de Estado para adquirir, por compra y fabricación, todos los elementos necesarios para su funcionamiento.

Con todo ello, se diseñaba un modelo de país moderno con la activa participación del Estado.

Terminado el periodo de gobierno del general Calles, Obregón aspiraba a la reelección, mediante el mismo mecanismo que había seguido el general Porfirio Díaz, años atrás, para su primera reelección. Hacia fines de 1926 el Congreso modificó la Constitución para permitir una sola reelección presidencial no consecutiva. La modificación se publicó en enero de 1927 y un año después, una nueva enmienda aumentaba el periodo presidencial a seis años.

Obregón fue reelegido el 1o. de julio de 1928, pero días después fue asesinado por un terrorista católico. Sin embargo los partidarios de Obregón estaban seguros de que el asesinato había sido por orden de Calles y su grupo, "con objeto de no soltar sus lucrativos puestos en el gobierno". Calles evitó un grave conflicto entre las diversas fuerzas políticas, al anunciar que había terminado con la política, discurriendo un nuevo método para gobernar al país. Ahora que el último gran caudillo ha-

bía muerto anunció al Congreso el 1o. de septiembre que al país debía gobernarse mediante las leyes e instituciones, entendiendo por éstas a los partidos políticos, con lo que se iniciaría un nuevo régimen de instituciones. Calles aseguraba así una transmisión pacífica de la presidencia, pero, sin embargo, con ello retendría aún por varios años una considerable medida de poder. Esta a su vez, como veremos más adelante con sus sucesores, convirtió al jefe del Poder Ejecutivo, en hombre fuerte de la nación y promovió el continuismo a base de un solo hombre.

Emilio Portes Gil, antiguo Secretario de Gobernación, fue elegido por el Congreso como presidente interino el 30 de noviembre de 1928, por un periodo lo suficientemente largo como para que un partido político nacional se organizara y seleccionara a un candidato presidencial y realizara su campaña electoral. Al día siguiente de entregar el puesto a su sucesor, Calles hizo un llamamiento para la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) oficial, el cual agruparía a los miembros de la familia revolucionaria. El nuevo partido, se encargaría de promover los cargos de elección popular abiertamente y de robustecer el poder del Ejecutivo, quien en adelante, —una vez desaparecido Calles del panorama político efectivamente— sería el jefe máximo del partido. Pero en ese momento debilitaba al presidente impuesto y le daba a Calles un margen de control político casi ilimitado.

En 1929, Portes Gil desempeñó un papel importante logrando una tregua entre la Iglesia y el Estado, pacificando al país. En un año distribuyó un millón de hectáreas y suprimió un levantamiento haciendo un llamado al campesinado a que apoyase al gobierno.¹³⁷

Una de las cuestiones más importantes durante la administración Portes Gil fue la constitución del Departamento del Distrito Federal, dependiendo directamente del Ejecutivo Federal. Las funciones políticas y de gobierno en el Distrito Federal estaban antes encomendadas a los ayuntamientos y a la dependencia del Ejecutivo que se llamó Gobierno del Distrito, pero al transformarse el sistema, después de haber sido reformado en la fracción VI del artículo 73 constitucional, se inició el creado por la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, (Diario Oficial, diciembre 31 de 1928 a enero 5 de 1929).¹³⁸

El Departamento quedó constituido por la Oficina de Asuntos Administrativos y la de Hacienda. El presupuesto del anterior ayuntamiento se destinó a obras de la ciudad.

En julio de 1929, el Ejecutivo expidió la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma. Esta Ley establecía la autonomía, y el gobierno por su parte se comprometía a dotar a la Universidad de una subvención anual acorde a sus necesidades. La autoridad suprema la constituía el Consejo Universitario, integrado por profesores y alumnos con rector como coordinador de la institución y, en las

137 Wilkie, James W. *Op. cit.* p. 97.

138 "El problema de la reorganización de esta dependencia tiene el doble aspecto originado en la dualidad fiscal y administrativa de las actividades que le son propias. Siendo un organismo que debe recaudar, directamente los impuestos que por ley le corresponden y distribuir el producto de los mismos en el mantenimiento de los servicios públicos cuya atención tiene encomendada, fue desde luego necesario hacer un estudio con el fin de formar el presupuesto de egresos, ajustándolo al cálculo de ingresos probables, adoptándose en su formación de la práctica que en esta materia ha desarrollado en los últimos años la Secretaría de Hacienda". *Méjico a través de los informes presidenciales*, T. 5, V. 3. pp. 223-224.

escuelas, las academias de profesores y alumnos.

La Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, mediante el Departamento de Trabajo, estableció en 1929 la Comisión Técnica del Ramo Textil. El 10. de marzo en esta secretaría empezó a funcionar la sección de previsión social. Más adelante se constituyeron los talleres de enseñanza industrial en el Departamento de Industria.

Portes Gil entregó el puesto presidencial al presidente electo Ortiz Rubio a principios de febrero de 1930, al que Calles pronto sometió a su control.

Ortiz Rubio tuvo que enfrentarse a graves problemas económicos. En 1930 una crisis había sacudido a la economía mundial hasta sus propios cimientos. En México, que dependía tanto de las exportaciones y el mercado mundial, produjo un desastre. Exportaciones e importaciones se redujeron a la mitad entre 1929 y 1932, cuando llegaron al punto más bajo de la depresión, produciendo un cambio brusco en el pensamiento económico de México.

Ortiz Rubio fomentó los créditos agrícolas y reformó las leyes para evitar los procedimientos judiciales que estorbaran la distribución de tierras.

En materia laboral, falta de una ley federal reglamentaria de las disposiciones del artículo 123 constitucional, se hizo un pronunciamiento en pro de la protección a los derechos de los obreros, pero sin dejar de tener en cuenta el factor económico, procurando canalizar los intereses encontrados de los trabajadores y de los patrones. Esto hizo palpable la

necesidad de que se promulgara la Ley Federal del Trabajo (1931), en la que se establecieron claramente los derechos y deberes de los dos factores de la producción.

Ortíz Rubio dejó la presidencia al renunciar el 1o. de septiembre de 1932¹³⁹ y fue elegido por el Congreso Abelardo Rodríguez, quien era hasta ese momento gobernador de Baja California. Abelardo Rodríguez se hizo cargo de la presidencia para terminar el periodo de Ortíz Rubio. Rodríguez afrontó una aguda crisis económica, ocasionada por los efectos de la depresión económica mundial en los primeros años de la década de 1930. Para el pensamiento económico del México que había creído que podía seguir siendo una nación agrícola que intercambiara importaciones por exportaciones, la depresión produjo un golpe decisivo. Esto produjo un cambio brusco, que a su vez allanó el camino hacia la industrialización.¹⁴⁰

Se necesitaba emprender una nueva acción para hacer frente al aparente fracaso del capitalismo, por lo que al hacerse cargo de la presidencia, Rodríguez tenía el propósito de encauzar a la nación y de administrarla, dejando el aspecto político al general Calles, porque consideraba que siendo de corta duración su gobierno, "la realización de una buena obra administrativa implicaba que no distrajera su atención en asuntos políticos".

Con objeto de contrarrestar la depresión, el

presidente Rodríguez puso en práctica varias medidas, como lo fue en el año de 1933 la creación de la Secretaría de la Economía Nacional,¹⁴¹ siendo éstos los primeros intentos de coordinación y planificación del Estado en México. Esto fue uno de los efectos de la crisis económica sobre la acción gubernamental. Esta medida tendía a la reorganización de Poder Ejecutivo para combatirla efectivamente.

El cambio de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo en Secretaría de Economía Nacional y en un independiente Departamento del Trabajo, causó gran interés y aprobación. El Departamento de Trabajo se encargaba de regular las condiciones y los conflictos del trabajo y de fijar la política a seguir.

La Secretaría de la Economía Nacional tenía a llenar una necesidad de coordinación, en la vida económica de un país que no había tenido hasta entonces una orientación definida y unificada. La crisis de ese momento venía a subrayar la necesidad urgente de una adecuada orientación de la política económica como medio de obtener el desenvolvimiento integral de los diversos factores que forman la estructura económica del país. La necesidad imperiosa de conseguir el equilibrio nacional reclamaba una acción técnicamente orientada para ampliar el campo y la capacidad de nuestros mercados interiores y asegurar los exteriores. La Secretaría de la Economía Nacional, tendía, así, a ser el auxiliar del Gobierno Federal en la política de intervencionismo estatal en materia económica y social.¹⁴²

139 "Ya que el sistema del maximato empezaba a generar una ambigüedad paralizante, haciendo la maquinaria del Estado inoperante. En cierta forma la crisis material respondía a la crisis gubernativa", Benítez, Fernando. *Op. cit.* T. 2. p. 234.

140 Wilkie, James W. *Op. cit.* p. 103.

141 *Diario Oficial*, diciembre 12 al 15 de 1932.

142 Villa Michel, Primo. Toma de posesión como primer secretario de la mencionada Dependencia, (2 de enero de 1933). *El Universal*, enero 3 de 1933. Cit. por Wilkie, James W. *Op. cit.* p. 186.

Este cambio hizo necesario reformar la Ley Orgánica de Secretarías de Estado. Dentro de estas reformas se suprimían los departamentos de contraloría y estadística nacional.¹⁴³ Las atribuciones del Departamento de Contraloría se fusionaron con las de la Secretaría de Hacienda, y el Departamento de Estadística pasó a depender de la Secretaría de la Economía Nacional con el carácter de Dirección General. Con esto quedaba integrada una nueva Ley Orgánica de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos (abril 6, 1934), que incluía la creación del Departamento Agrario,¹⁴⁴ para cuyo fin fue reformado el artículo 27 constitucional.¹⁴⁵ Esta medida aumentó su presupuesto, y en el mes de marzo se expidió un nuevo Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁴⁶

Este Departamento suprimía las funciones de la Comisión Nacional Agraria (1917) y de las comisiones locales que en adelante serían sustituidas por las comisiones agrarias mixtas en las distintas entidades federativas.

Con el objeto de estimular la integración nacional se creaban nuevas dependencias, cuyo significado recaía en el logro de un desarrollo ordenado de la sociedad.

En 1933, el presidente Rodríguez convocó a una reunión de su gabinete para elaborar técnicamente un plan de trabajo que sentara las bases del próximo gobierno, el cual fue llamado Plan Sexenal. Este proyecto fue discutido asimismo por el Partido Nacional Revolucionario en su Segunda Convención Nacional Ordinaria, realizada en Querétaro en 1934.

El Bonapartismo y la Administración Pública

Portes Gil junto con otros políticos, actuando en nombre de las ligas agrarias, expidió un manifiesto donde se designaba al general Lázaro Cárdenas, exsecretario de Guerra, como candidato presidencial del partido oficial. Cárdenas aceptó su candidatura, efectuándose una sucesión pacífica del poder. Cárdenas ocupó la presidencia el 30 de noviembre de 1934 e inmediatamente postuló una "revolución social directa".

Apoyado en el Plan Sexenal, Cárdenas desarrolló la estructura administrativa del Estado y afirmó que su programa estaba basado en la justicia social, logrando así un nuevo nivel de gastos en pro de la misma.¹⁴⁷

El programa de Cárdenas estaba enraizado en el consenso que favorecía la intervención del Estado después de 1930. Se trataba de que este Estado asumiera una política reguladora de toda la actividad económica y social, pero esta participación estatal no se ejercía en

¹⁴³ *Diario Oficial*, diciembre 29 de 1932.

¹⁴⁴ *Diario Oficial*, enero 17 de 1934.

¹⁴⁵ *Diario Oficial*. Enero 10 de 1934. "Decreto que reforma al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

¹⁴⁶ Cuyas características principales eran: "la simplificación del procedimiento, generalización del derecho agrario a mayor número de individuos y delimitación de los derechos de las partes que intervienen en el asunto, todo dentro de un criterio ampliamente comprensivo de la economía nacional". *Méjico a través de los informes presidenciales*. T. 5, V. 4. p. 58.

¹⁴⁷ "Tanto el logro de ese nivel como el promedio del 32.6% de la bolsa federal para gastos en favor de la economía en la vida nacional marcó el cambio decisivo de la Revolución Mexicana". Wilkie, James W. *Op. cit.* p. 72.

nombre de las masas sino a favor de ellas, en el derecho del pueblo a participar en la vida pública y a desempeñar el papel de aliado y colaborador del gobierno.¹⁴⁸

Por lo tanto era necesaria la organización de las masas, dándose un programa de reformas en que actuarían como participantes activos los trabajadores organizados bajo la guía del gobierno.

A principios de 1936, Lombardo Toledano fundó con apoyo del presidente, la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), uniéndose de esta manera gobierno y trabajadores en "la lucha de clases inherente al sistema de producción" y en el fortalecimiento de los sindicatos obreros. El Estado intervendría asimismo, directa o indirectamente a fin de que todo individuo pudiera ejercitar su derecho al trabajo. La contratación colectiva de los asalariados sería fomentaba para obligar a que el patrón rechazara elementos no sindicalizados. La CTM unificaba así al proletario en una vasta organización laboral bajo la protección y control del gobierno, como una medida de defensa, con base popular para combatir a los viejos grupos de intereses. Las ligas campesinas habían hecho ya su aparición como grupos organizados, al lanzar a Cárdenas como candidato a la presidencia en 1934 y así por primera vez en la historia de México las masas tomaban parte en la política nacional de manera organizada. Esto tuvo su culminación con el reconocimiento formal de las mismas en 1938, cuando Cárdenas reorganizó el PNR de acuerdo con los diferentes sectores, (Sector Obrero, Sector Campesino, Sector

Popular) como Partido de la Revolución Mexicana (PRM). A los industriales, a los banqueros comerciales y los transportistas, como no pertenecían al partido oficial, se les obligó a ingresar en corporaciones (Confederación Nacional de Cámaras de Comercio 1935) de intereses bajo la supervisión del gobierno. En adelante todos los grupos manifestarían sus intereses a través de sus organizaciones y siguiendo con esta política, el Ejecutivo de la Unión, elaboró el proyecto jurídico de los trabajadores al Servicio de Estado,¹⁴⁹ "consagrándose en ese proyecto las normas de garantía de que deben disfrutar los empleados públicos", que conforman un gran sector social. De esta manera se garantizaban sus derechos de asociación para la defensa de sus intereses.

Cárdenas amplió su apoyo popular acelerando la reforma social. Introdujo el gobierno federal en la vida social y económica de la nación acabando con el papel pasivo del Estado.¹⁵⁰

En materia económica se sentaron las bases del rescate de las riquezas nacionales haciendo efectiva la nacionalización del subsuelo. Cárdenas necesitaba una base legal para su política de socializar los medios de producción, tanto rurales como urbanos y por lo tanto, en septiembre de 1936 envió al congreso un proyecto de ley que le otorgaba amplio poder para expropiar toda clase de propiedades o empresas privadas.¹⁵¹

148 *Vid. Benítez, Fernando. Op. cit. T. 2.*

150 *Vid. Wilkie, James W. Op. cit. p. 315.*

151 Uno de los ordenamientos más trascendentales y radicales promulgados por Cárdenas fue la Ley de Expropiación (D.O. noviembre 25 de 1936). Con arreglo a esta ley se

El primer paso que dio Cárdenas en esta materia fue la nacionalización de los ferrocarriles en junio de 1937, surgiendo la necesidad de crear una dependencia¹⁵² que en adelante se encargaría de la administración y las comunicaciones ferroviarias del país, para más adelante hacer entrega de los mismos a una cooperativa de trabajadores. Así se constituyó la empresa denominada Administración Obrera de los Ferrocarriles Nacionales de México (D.O. abril 1938) como empresa pública descentralizada del gobierno federal, en la cual el sindicato de ferroviarios tenía el derecho de nombrar y destituir a los miembros del Consejo de Administración. La Administración Obrera de los Ferrocarriles Nacionales funcionó hasta el 30 de diciembre de 1940.¹⁵³

Más tarde llevó a cabo la expropiación de las compañías petroleras¹⁵⁴ de propiedad extranjera, constituyendo el punto culminante dentro de su política de nacionalismo económico, con lo que provocó una reacción inmediata por parte de los Estados Unidos y Gran Bretaña, quienes eran dueños de los mejores campos petroleros. Como consecuencia, la economía mexicana sufrió un boicot y sobrevino el rompimiento de relaciones diplomáticas con Gran Bretaña. La nacionalización del

concedían al presidente amplias facultades para expropiar cualesquiera bienes privados "por causa de utilidad pública y del bienestar social de la nación". El gobierno cubriría indemnizaciones por los bienes expropiados; por consiguiente se otorgó al presidente no solo la facultad de señalar el objeto de la expropiación, sino la autorización para ordenarla. *Vid. Secretaría de la Presidencia. Aportaciones al conocimiento de la administración federal* (autores extranjeros). p. 122.

¹⁵² Departamento Autónomo de Ferrocarriles. *Diario Oficial*, junio 30 de 1937.

¹⁵³ *Vid. Secretaría de la Presidencia. Aportaciones...* (autores extranjeros). p. 219.

¹⁵⁴ *Diario Oficial*, marzo 18 de 1938.

petróleo obligó al gobierno a asumir la responsabilidad de su administración —explotación, localización, comercialización y distribución— constituyéndose para tal propósito la empresa de Petróleos Mexicanos.¹⁵⁵

Dentro de esta organización económica, el gobierno se avoca también a la tarea, del control de la industria eléctrica, mediante la creación de la Comisión Federal de Electricidad, el 24 de agosto de 1937.

Organizar, según el pensamiento de Cárdenas, no significaba controlar para gobernar, para darle un carácter monolítico al Estado, sino "organizar como requisito básico para progresar".

La intervención del Estado en la vida económica y social y según hizo ver "ha de ser cada vez mayor, cada vez más frecuente y cada vez más a fondo".

Por otra parte, era necesario seguir dotando de tierras y aguas a todos los núcleos que carecieron de ellas y era igualmente necesario organizar a los campesinos en ejidos, otorgarles crédito y simplificar los trámites legales. En pocas palabras, redistribuir la población rural.

Una de las medidas a las que se recurrió para ello fue el establecimiento del crédito agrícola dentro del presupuesto de México, en 1925, para proveer al campesino los medios para mejorar, desterrándose la tradición agrícola de subsistencia. El crédito agrícola significaba fondos para comprar semillas, herra-

¹⁵⁵ *Diario Oficial*, 20 de julio de 1938. "Decreto que crea la Institución Petróleos Mexicanos".

mientes, equipo y transporte, que evitarían al campesino la pérdida de su ganancia en manos del especulador. Era necesario el crédito agrícola, sin el cual el campesino que recibía la tierra no podía trabajarla.

Cárdenas fundó el Banco Nacional de Crédito Ejidal,¹⁵⁶ para canalizar créditos a los ejidatarios, estructurar a las sociedades locales, organizar las cosechas y su venta, representar a los socios en toda negociación administrativa o fiscal con las autoridades federales o locales en materia agrícola, y promover el desarrollo y la explotación de los bienes comunes de los ejidos. Como complemento del apoyo oficial a este sector, se constituyó la empresa estatal denominada Almacenes Nacionales de Depósito, S.A.

Asimismo, Cárdenas creó el Banco Nacional de Comercio Exterior,¹⁵⁷ El Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial¹⁵⁸ y la

156 "La creación del Banco Nacional de Crédito Ejidal correspondía al propósito inaplazable de prestar su apoyo resuelto a los ejidos por medio de la concesión de crédito de avío, refaccionario, etc., no con un propósito esencialmente bancario, sino como el de un servicio que la colectividad está obligada a prestar en beneficio de la clase social campesina". Por decreto presidencial de dic., 2 de 1935 se ordenó la creación del Banco Nacional de Crédito Ejidal. Fue constituido por escritura de diciembre 21 de 1935. *Méjico a través de los informes presidenciales*. T. 5, V. 4, p. 124.

157 "Banco Nacional de Comercio Exterior. Destinado a fomentar la exportación y desempeñar las anteriores funciones de crédito y algunas otras conexas, tales como la administración de informaciones completas a nuestros exportadores acerca de los mercados internacionales, los precios, la clasificación de las mercancías y las formas aprobadas de presentación y embalaje y también el servicio de intermediación cuando fuere necesario". En julio 2 de 1937 inicio sus actividades, según escritura constitutiva otorgada el día 8 de junio del mismo año. *Ibid.* pp. 129 y 141.

158 El Ejecutivo federal expidió la Ley Constitutiva del Ban-

Nacional Financiera.¹⁵⁹ Estas instituciones auxiliarían al presidente en sus tentativas nacionalistas de fomentar la industrialización del país con el apoyo y control del gobierno. El Estado era el principal accionista en cada una de estas empresas y las controlaba a través de la Secretaría de Hacienda.¹⁶⁰

Con Cárdenas el Estado activo estaba ya firmemente establecido mediante los experimentos radicales en el arte de gobernar, que se manifestaría en la importancia otorgada a los cambios administrativos.

Durante el periodo cardenista la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado fue modificada en dos ocasiones con la adición y supresión de algunas secretarías y departamentos.

Cárdenas, interesado en la integración del indígena a la vida nacional-social y económica, fundó el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas y convocó a un congreso de representantes genuinos de las distintas razas indígenas.¹⁶¹

co Nacional Obrero de Fomento Industrial (Diario Oficial, julio 24 de 1937), cuyos objetivos son el de otorgar un impulso decidido para la industrialización del país y el de conceder crédito a las empresas administradas por sus propios trabajadores y a las cooperativas. *Ibid.* p. 138.

159 Nacional Financiera S.A., constituida por decreto del 27 de diciembre de 1933 y por escritura pública de 30 de junio de 1934. Cuya función de fuente de crédito para promover industrias, que es análogo a la que el Banco de México desempeña... con la natural diferencia de que la Financiera puede seguir, operando directamente con el público para poner en contacto a quienes deseen colocar sus capitales a largo plazo y a quienes los demanden. *Ibid.* pp. 371 y 439.

160 *Vid. Secretaría de la Presidencia... Aportaciones.* (autores extranjeros). p. 121.

161 "Para estudiar con ellos sus necesidades mas íntimas,

También fue creado el Departamento de Educación Física¹⁶² que dejó de ser autónomo a partir de 1939, fecha en la que pasó a formar parte de la Secretaría de Educación Pública.

En otra materia, se creó el Departamento Forestal de Caza y Pesca, para la atención de la conservación forestal del territorio como medida fundamental de bienestar público, para aprovechar los recursos naturales de consumo doméstico y social y para mantener esos elementos fundamentales para la salud y el bienestar individual y colectivo.¹⁶³

La creación de estos tres departamentos conformaban la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1935.

Más tarde se le hicieron varias reformas con la adición del Departamento de Publicidad y Propaganda por decreto del 31 de diciembre de 1936, cambiando su denominación por la de Departamento de Prensa y Publicidad, el 10 de julio de 1937.¹⁶⁴

interrogarlos sobre sus problemas y planear la inmediata atención que deba prestar el Departamento a la solución de ellos, respondiendo así al pensamiento del gobierno que a toda costa desea fortalecer el impulso de unificación nacional que tiene iniciado". *Méjico a través de los informes presidenciales*, T. 5, V. 4, p. 115.

162 "Para apresurar el mejoramiento físico y cultural de la población mexicana, combatir los vicios, formar el carácter de la juventud disciplinándola por medio del deporte hacia un fin social". *Ibid.* p. 130.

163 Este Departamento se fusionó a la Secretaría de Agricultura y Fomento con la nueva Ley de 1939.

164 La creación de este Departamento obedeció a satisfacer la necesidad de "orientar la opinión pública con la exposición oportuna de los actos que realiza el Estado y de hacer conocer en todos sus aspectos la política revolucionaria del gobierno, teniendo a evitar las interpreta-

Dentro de estas reformas se incluía también el Departamento de Asistencia Social Infantil para la protección de la niñez mexicana, bajo el cuidado tutelar del gobierno. Este organismo fue creado "especialmente para los hijos de las clases desamparadas e imposibilitadas para velar por su educación".

Como ya hemos mencionado, estas medidas tendientes a la consecución del bienestar social ampliaban la esfera de acción del gobierno, provocando una revolución de las instituciones de carácter social en la historia de México.

Entre las acciones en materia de organización económica se destaca, entre otras, la expropiación de los bienes de la empresa privada de los Ferrocarriles Nacionales de México, que resuelve un antiguo problema con la posesión legal y efectiva por la nación de su principal sistema de ferrocarriles. Surge la necesidad de crear una dependencia que en adelante se encargara "del régimen superior administrativo de las comunicaciones ferroviarias del país, su mejoramiento y extensión de conformidad con el progreso creciente de México".¹⁶⁵ Para ello se crea el Departamento Autónomo de Ferrocarriles,¹⁶⁶ como un acto de gobierno que "encierra un sentido de la más amplia previsión económica realizado dentro de los términos estrictos del Estado Jurídico vigente".¹⁶⁷

ciones equivocadas de los propios actos de régimen". *Méjico a través de los informes presidenciales*, T. 5, V. 4, p. 139.

165 *Ibid.* p. 142.

166 *Diario Oficial*, 30 de junio de 1937.

167 Este Departamento, después de convertirse en la empresa denominada Administración Obrera de los Ferrocarriles Nacionales (D.O., abril, 1938), hasta el año de 1940, se crea como un organismo público descentralizado (D.

La Secretaría de Guerra y Marina sufrió también una transformación (Diario Oficial, noviembre 1o. de 1937), convirtiéndose en Secretaría de la Defensa Nacional, dándose así un nuevo sentido a la institución armada, cuya finalidad pacifista enmarcaba el nuevo espíritu del "Gobierno de la Revolución".

Asimismo, se consideró conveniente que los asuntos marítimos nacionales fueran tratados por un solo organismo. Para ellos fue creado el Departamento Autónomo de la Marina Nacional (Diario Oficial, 30 de diciembre de 1939) cuyas finalidades serían: evitar que los asuntos marítimos continuaran en el plano de inferioridad que hasta ese momento ocupaban; coordinar los diversos elementos y servicios con que se contaba; establecer una política marítima, tanto militar como mercantil y de pesca; iniciar la industria de la construcción naval, que tendría como resultado inmediato hacer las reparaciones de los barcos dentro del país y la adquisición a menor costo del material flotante tanto de guerra como mercantil y de pesca y crear instituciones de crédito marítimo destinadas a fortalecer la pesca y sus industrias, así como las construcciones navales.¹⁶⁸

La asistencia social era considerada como una de las obligaciones del Estado,¹⁶⁹ por lo

O. 30 de diciembre de 1948), con la previa expedición de la Ley Orgánica de los Ferrocarriles Nacionales de México (11 de diciembre de 1948). Fuentes Delgado, Rubén. "El Estado y los Ferrocarriles", en: *aportaciones al conocimiento de la administración federal* (autores mexicanos). p. 219.

¹⁶⁸ *Méjico a través de los informes presidenciales*, T. 5, V. 4. p. 149.

¹⁶⁹ "Comprendiendo no solo la satisfacción de las necesidades primordiales de los individuos socialmente débiles, sino también el esfuerzo por hacer de ellos factores úti-

que se cubriría esto con la creación de la Secretaría de Asistencia Pública, (D.O., 31 de diciembre de 1937) absorviendo al Departamento Autónomo de Asistencia Infantil, creado en 1937. Estas medidas transforman el antiguo concepto de beneficencia, dándole un contenido de obligación social durante el régimen de Cárdenas.

Se conforma así una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1939, integrada por las Secretarías de Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Defensa Nacional; Economía Nacional; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; Educación Pública, y Asistencia Pública y los departamentos de: Trabajo; Agrario; Salubridad Pública; Asuntos Indígenas; Marina y Distrito Federal.

La política de Cárdenas, como hemos observado, marcó un cambio radical dentro de la administración pública mexicana al modificar la manera de utilizar el presupuesto, privilegiando la justicia social.

Desarrollismo y la Administración Pública

El estallido de la Segunda Guerra Mundial, así como la ya mencionada depresión económica mundial de los años 30, hicieron cambiar el modelo de desarrollo económico social mexicano, por medio del cual se había patrocinado la justicia social como portaestandarte de la ideología de la Revolución. La industrializa-

les a la colectividad en bien de los intereses generales del país". *Ibid.* p. 163.

ción se convirtió en la nota clave de la época, siendo el potencial industrial, en adelante, la panacea para hacer subir el nivel de vida de las masas en un intento de equipararse con las naciones desarrolladas.

El objetivo era fomentar las actividades productivas como el centro de toda actividad nacional, para lo cual México entra en un periodo de desarrollo económico con el auspicio del gobierno, asumiendo el sector público una posición clave en la economía como promotor de la misma en aras del progreso nacional.

Dadas las condiciones internacionales, México podía vincularse con el mercado internacional y así se abre la posibilidad de dar paso al llamado "proceso de substitución de importaciones", para lo cual México tenía que acelerar el desarrollo de cierta industria nacional con el respaldo del Estado.

Esto trajo aparejado varios cambios dentro de las estructuras económicas tradicionales de México, como lo fue el caso de la cuestión agraria ya que la distribución de tierras cesó para abrir camino al desarrollo económico del campo. El ejido, considerado como una unidad fundamental de producción agrícola cooperativa, disminuyó su rendimiento al ceder su lugar a la pequeña y mediana propiedad, favorecidas en la dotación de créditos y amparadas por la expedición de certificados de inafectabilidad. Ahora las tierras eran entregadas en propiedad particular, como un estímulo para la industrialización del campo.

Esta época, caracterizada como "revolución económica",¹⁷⁰ tuvo al frente del Ejecutivo

al general Manuel Avila Camacho, quien inició su periodo presidencial el 15 de diciembre de 1940 concluyéndolo el 30 de noviembre de 1946. Avila Camacho, puso en evidencia un viraje hacia los gastos en pro de lo económico con menoscabo de lo social. Este interés puesto en el desarrollo económico traía aparejado la idea de que el gobierno podría desempeñar un papel "positivo" al estimular el crecimiento industrial. Ahora, las bases estaban dadas por los antecesores de Avila Camacho, ya que se poseía el dominio sobre sumas claves de la economía como el petróleo, la electricidad, los ferrocarriles y la minería y se disponía de un sector financiero centralizado para promover el desarrollo industrial.¹⁷¹

Otra de las condiciones para llevar a cabo el desarrollo económico de México era la estabilidad política lograda y la tendencia a la centralización de la vida social promovida por las instituciones que inevitablemente hacían crecer vertiginosamente a la administración pública mexicana.

Los cambios dentro del aparato administrativo del Estado durante el periodo de gobierno de Avila Camacho, no fueron muchos, pues, como hemos observado, las bases que

¹⁷¹ El mismo Avila Camacho lo planteaba bajo los siguientes términos. "El Ejecutivo reconoce que la industrialización es el medio eficaz por excelencia para lograr el desarrollo económico de México y la elevación del nivel de vida de su población, y que es obligación del gobierno fomentar la organización de nuevas empresas; de ahí la expedición del decreto que crea la Comisión Federal de Fomento Industrial (D.O. julio 1. 1944) y el plan para intensificar la electrificación del país y el abastecimiento de aguas en regiones propicias al desarrollo de las industrias, elementos básicos para obtenerlo". *Méjico a través de los informes presidenciales*, T. 5, V. 4. p. 409.

¹⁷⁰ Vid. Wilkie, James W. *Op. cit.*

hacían posible el viraje hacia el desarrollo económico estaban ya establecidas.

Dentro de las modificaciones más relevantes impuestas a la estructura gubernamental cabe señalar el cambio que sufrió el Departamento del Trabajo, para lo cual la Administración estimó necesario, frente a los progresos logrados por la industria nacional, y por la progresiva organización de la clase trabajadora, crear la Secretaría del Trabajo y Previsión Social¹⁷² en vez de seguir desarrollando su acción a través de un departamento autónomo federal, como antes ocurría. Esto fue una secuencia lógica de un proceso de industrialización forzada y por ello, incluía la previsión al movimiento y desarrollo de la clase obrera. La nueva secretaría de Estado, estaría capacitada para hacer más amplia y eficaz la tarea que las leyes de la República encomiendan al Poder Ejecutivo en tan importante materia.¹⁷³ De esta manera quedaba el sector obrero subordinado al arbitrio presidencial, ya que cualquier conflicto laboral quedaba sometido a su consideración.

Cabe mencionar que los pasos dados para el logro del control sobre este sector tienen su antecedente en la fundación de la CTM durante el periodo cardenista. La CTM agrupaba a una gran mayoría de los trabajadores y era el organismo oficial para dar salida a las posibles fricciones obrero-patronales.

En nombre de un llamado a la "unidad nacional" se hizo posible la firma del Pacto de Unidad Obrera, por el cual los trabajadores

sindicalizados se comprometían a someter las disputas intergremiales al Secretario del Trabajo, a quien reconocían como árbitro; suspender todas las huelgas y aceptar en su lugar el arbitraje y permitir que un miembro de un sindicato que no tuviera el control de un taller o fábrica determinada trabajara en éstos mediante arreglo con el sindicato que ejercía el control.

Otra de las medidas tendientes a la "insti-tucionalización de la vida social", que tomó parte de las reformas sociales que beneficiaran al sector laboral, fue la creación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.¹⁷⁴ con ella, se obtendría una mayor coordinación entre las labores asistenciales y sanitarias. El objetivo principal de esta secretaría fue el cuidado de la salud del pueblo mediante la prevención de enfermedades y el suministro oportuno y eficaz de la ayuda que requieren los enfermos, los debilitados y los inválidos. Además, la nueva secretaría pudo mejorar y ampliar sus servicios sanitarios y asistenciales, toda vez que con la centralización de funciones logró una reducción estimable de los gastos de administración.¹⁷⁵

Asimismo fue implantado el régimen de seguridad social en el Distrito Federal basado en los principios de cooperación tripartita, descentralización político-financiera y eficiencia y unidad de los servicios médicos y farmacéuticos, como una medida de defensa del vigor de las clases económicamente débiles y para mejorar la armonía entre patrones y obreros.

¹⁷² *Diario oficial*, 31 de diciembre de 1940.

¹⁷³ *Méjico a través de los informes presidenciales*. T. 5, V. 4. p. 372.

¹⁷⁴ *Diario oficial*, octubre 18 de 1943.

¹⁷⁵ *Méjico a través de los informes presidenciales*, T. 5, V. 4. p. 411.

Se promulgó la Ley del Seguro Social¹⁷⁶ que creó el Instituto Mexicano del Seguro Social, e implantó en el D.F. los seguros obligatorios de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, de enfermedades no profesionales, de maternidad, de invalidez, de vejez, de cesantía en edad avanzada y de muerte.

Dentro del contexto de ese momento, el aumento de la productividad era fundamental, y así junto a la creación de nuevas industrias y a la canalización del crédito hacia los centros productivos, aparecía la seguridad social como un instrumento que favorecería activamente la construcción futura de la nación, como parte vital de la conservación y reproducción de la fuerza de trabajo necesaria para el sistema capitalista que se desarrollaba en México.

También, fue promulgada la Ley Orgánica de la Nacional Financiera,¹⁷⁷ con el fin de promover y auxiliar financieramente a empresas destinadas a la producción, principalmente aquellas que no atraían a la iniciativa privada, así como para formar un mercado nacional de valores y para que actuara como agente financiero del gobierno federal. Su importancia residía en el fomento a la implantación de empresas públicas, para la cual contaba con el apoyo y dirección del Banco de México, órgano central para el manejo de los recursos financieros públicos.

El régimen de Avila Camacho tuvo con los empresarios un trato mucho más directo que sus antecesores. Esto fue consecuencia del proceso de industrialización que se gestó y

que hizo partícipes a los empresarios de los programas de gobierno.

La relación con los empresarios se estableció a través de las cámaras de Comercio (CONCANACO) y de Industria (CONCAMIN), separando las ramas de actividad de la burguesía nacional anteriormente reunidas en una sola (1936). Además se creó una nueva organización que aglutinó a los pequeños empresarios, la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA). Los agremiados pudieron desarrollar el capital privado bajo la sombra estatal, a partir de los diversos estímulos que se les brindaron. Las cámaras resultaron ser los órganos de consulta y negociación con el Estado.¹⁷⁸

La actividad desplegada por el Estado en la vida económica, como principal promotor industrial, propició la expansión del sector paraestatal¹⁷⁹ con la creación de nuevas industrias en el país y la expedición de cuarenta y siete autorizaciones para el funcionamiento de otras tantas fábricas destinadas a elaborar diversos

¹⁷⁶ Fernández Santillán, José. *Política y administración...* p. 54.

¹⁷⁷ "A pesar de las dificultades para el abastecimiento de materiales, equipo, maquinaria y reacciones, se fundaron gran número de nuevas industrias en el país, de las que es pertinente citar, por su importancia: Altos Hornos de México, S.A.; Compañía Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey, S.A.; Cerrajería Nacional; Ladrillera Monterrey, S.A.; Armas Medoza, S.A.; Eugenio N. de Alcocer, Industrialización del Plátano; Fábrica de Papel San Rafael y Anexas, S.A.; Esencias y Productos Cítricos, S.A.; Compañía Esmaltadora Nacional, S.A.; Ampolletas, S.A.; Química, S.A.; Productos Eléctricos de Michoacán, S.R.L.; Productos del Golfo S.R.L.; Hierro Maleable de México, S.R.L.; Productos del Golfo, S.R.L.; Mexicana Fundidora y Manufacturadora de Tubos, S.A.; Compañía Mexicana de Industrias Navales, S.A.; Nitromex, S.A.; etc." *Méjico a través de sus informes presidenciales*, T. 5, V. 4. p. 396.

¹⁷⁶ *Diario Oficial*, enero de 1943.

¹⁷⁷ *Diario Oficial*, diciembre 31 de 1940.

productos alimenticios, productos químicos, materias colorantes, cobre y zinc, electrónicos, artefactos de metal, madera, vidrio, loza y diversos productos terminados.¹⁸⁰

Otra de las modificaciones practicadas en la administración pública fue la creación de la Secretaría de Marina,¹⁸¹ que obedecía a la urgencia de hacer respetables nuestras marinas de guerra y mercante y a la resolución de afrontar mejor la responsabilidad de defensa de las costas nacionales y de establecer bases navales que mantuvieran incólume la soberanía nacional.

Por otra parte cabe destacar que durante el periodo de gobierno de Manuel Avila Camacho se hicieron varios intentos encaminados al logro del mejoramiento de la administración pública.

Por las circunstancias en las que se encontraba la nación se consideró que la administración debía acelerar el estudio y la realización de planes concretos en relación con los problemas que la emergencia imponía a la economía mexicana, y más particularmente de medidas adecuadas para aminorar las dificultades derivadas de la perturbación y el desajuste económico mundial. Se creyó conveniente la existencia de un organismo consultivo que analizara desde el "punto de vista técnico" las disposiciones legales y administrativas que en materia económica se dictaran. Se crea así la Comisión Federal de Planificación Económica,¹⁸² como organismo consultivo de la Secre-

taría de Economía Nacional en la planificación y coordinación de la misma y en el estudio de problemas concretos económicos creados por la guerra y de programas para la movilización económica que requería la cooperación interamericana.

Asimismo, en septiembre de 1943 se establece por acuerdo una comisión intersecretarial encargada de formular y llevar a cabo un plan de mejoramiento de la administración pública. Se establece esta comisión con carácter permanente, integrada por los subsecretarios y secretarios generales, de las secretarías y departamentos de Estado y por un representante del procurador general de la República.

La comisión tendría por objeto formular y llevar a cabo un plan intersecretarial coordinado para perfeccionar la organización dentro de la administración pública, a fin de suprimir y reducir servicios redundantes o no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor gasto para el erario y conseguir así un mejor aprovechamiento de los fondos públicos. La comisión procedería también al estudio de las normas que regirían el proyecto de presupuesto de egresos. Todo ello obedecía a la necesidad de reducir los gastos administrativos, ya que las repercusiones del conflicto mundial afectaban a la economía del país.

Otra de las medidas fue la creación del Estado Mayor Presidencial,¹⁸³ un organismo técnico encargado de auxiliar al presidente de la República y dependiente directamente de él. Este órgano se encargaría de preparar, en lo

¹⁸⁰ *Ibid.* p. 396.

¹⁸¹ *Diario Oficial*, diciembre 31 de 1940.

¹⁸² *Diario Oficial*, julio 9 de 1942.

¹⁸³ *Diario Oficial*, enero 12 de 1942.

militar, económico, legal y moral, la reorganización total del país para el tiempo de guerra, de acuerdo con los lineamientos y disposiciones que al efecto dictara el Poder Ejecutivo.

Para el cumplimiento de esa misión se estableció un enlace permanente con las Secretarías de Estado y Departamentos autónomos que intervienen en la Defensa Nacional.¹⁸⁴

Con la orientación del presidente de la República, el Estado Mayor estaría encargado de formular los estudios que sirvieran de base a las decisiones del propio primer magistrado.

Las decisiones verbales o escritas del presidente serían traducidas por el Estado Mayor en acuerdos, planes, directrices, instrucciones, órdenes, etc., quedando facultado para vigilar su cumplimiento.

Podemos observar, a través de estas medidas, los antecedentes más cercanos de nuestra administración pública actual en lo que respecta a la creación de mecanismos y organismos destinados a la planificación y coordinación de la acción gubernamental tendientes al mejoramiento y reorganización de la administración pública, como una forma de solución de las crisis presentes.

En este contexto fue entregado el poder en noviembre de 1946 a Miguel Alemán, "quien continuó los esfuerzos de industrialización respaldado por una administración pública consolidada y en plena expansión".

¹⁸⁴ El Decreto mediante el cual se establece el Estado Mayor Presidencial, reforma la Ley Orgánica del Ejército y Armada Nacionales y la de Secretarías y Departamentos de Estado.

Alemán rebasó en mucho a su antecesor en el estímulo otorgado al desarrollo económico, en el periodo de la posguerra, proyectando un gasto medio en favor de la economía de hasta un 52.7%¹⁸⁵ del presupuesto extendido.

Miguel Alemán, primer presidente civil electo de México desde Madero, dio de 1946 a 1952 una base ideológica a la revolución económica, manifestándose abiertamente a favor del desarrollo económico, con el cual las masas resultarían también beneficiadas con la creación de nuevos empleos, además de crear el clima económico en el cual pudo efectuarse indirectamente el cambio social, pero con una base sólida.

Ahora la consolidación de las metas revolucionarias se vinculaban a la satisfacción de las demandas empresariales con la participación abierta de la iniciativa privada.¹⁸⁶

¹⁸⁵ Vid. Wilkie, James W. *Op. cit.* cuadro II-1, p. 66.

¹⁸⁶ Miguel Alemán en su "programa de gobierno" asentaba lo siguiente: "La próxima administración debe contar no sólo con el apoyo de las mejores fuerzas populares organizadas, sino que debe integrarse con elementos representativos de las fuerzas sociales progresistas del país, a fin de vigorizar la unificación (nacional)... El Estado debe garantizar la libertad de los hombres de empresa para abrir centros de producción y multiplicar las industrias del país, seguros de que sus inversiones estarán a salvo de las contingencias de la injusticia. El desarrollo económico nacional se ha de basar en el espíritu de equidad que anime a los factores indispensables para su realización. El Estado debe brindar la más amplia libertad para las inversiones particulares, reconociendo que el desarrollo económico general es campo primordialmente de la iniciativa privada. Aquellas empresas indispensables para la economía nacional a las que no atienda la iniciativa particular, serán fomentadas por el Estado, quien hará las inversiones necesarias y creará los órganos referidos para su funcionamiento y desarrollo". (Miguel Alemán. "Programa de gobierno". *El Universal*, septiembre 30, 1945, reimpreso en: *Política*, agosto 15, 1964, XXVIII-XLIV) cit. por Wilkie, James W. *Op. cit.* p. 117.

Alemán ofrecía la alternativa siguiente: el Estado alentaría el desarrollo individualista y capitalista de la sociedad, con lo cual la política agraria se tornaba abiertamente favorable a la pequeña propiedad y a la concentración neolatifundista disfrazada.¹⁸⁷ La agricultura comercial entró en plena época de auge, así como el sector financiero que se expandía considerablemente en todas las actividades productivas, como promotor y regulador del desarrollo industrial dentro de las prioridades nacionales.

Alemán se valió del Estado como medio para la formación del capital.¹⁸⁸ La acción gubernamental en la economía estuvo reglamentada por la ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal de 1947. El fin de esta ley era tratar de sujetar al sector paraestatal a los lineamientos marcados por la política general del Ejecutivo. La creación de estas empresas, además de presuponer una estrecha vinculación con el sector empresarial, tienen un desarrollo paralelo al proceso de industrialización.¹⁸⁹

Así, la administración pública aparece como el apoyo fundamental para desarrollar el capitalismo en México, favoreciendo la actividad económica.

¹⁸⁷ "Alemán restó importancia al problema agrario de México, y la distribución de tierras llegó a su mínimo. El artículo 27 constitucional fue reformado para dar protección legal al pequeño terrateniente, a la propiedad de 100 hectáreas se le declaró inalienable, subiendo esta cifra hasta 800 hectáreas para terrenos montañosos y secos. Además, se aprobaron medidas para extender, certificados de inafectabilidad". Wilkie, James W. *Ibid.* p. 118.

¹⁸⁸ *Vid. Ibid.* p. 118.

¹⁸⁹ Cfr. Fernández Santillán, José. *Política y administración...* pp. 77-79.

Al iniciar su periodo de gobierno Alemán, se publicó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946. Esta ley venía a adaptar el aparato burocrático a los requerimientos mencionados.

Esta reorganización de la administración pública federal tenía el propósito de satisfacer con más eficiencia las necesidades del país. Entre las medidas más importantes que se tomaron al respecto está la creación de dos nuevas secretarías de Estado: la de Recursos Hídricos y la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

Se creó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa¹⁹⁰ para conservar y administrar los bienes nacionales y vigilar la debida aplicación del tesoro público. La nueva secretaría inició el inventario general de los bienes nacionales. Elaboró tarifas sobre costos unitarios. Revisó ochocientos sesenta y siete contratos de obras nuevas, con un valor de doscientos setenta y seis millones de pesos y con una economía para el gobierno federal de quince millones de pesos. Puso en vigor el reglamento de control de adquisiciones, con un ahorro, por este concepto, de veinte millones de pesos. A través del Departamento de Juntas de Mejoras Materiales, controló las obras que se estaban efectuando en los puertos y ciudades fronterizas. Por último, técnicos preparados estudiaron la organización del gobierno federal con el fin de hacerla más económica y eficiente.¹⁹¹

Dentro de esta secretaría se encontraba la

¹⁹⁰ *Diario Oficial*, diciembre 21 de 1946. "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado".

¹⁹¹ *Méjico a través de los informes presidenciales*, T. 5, V. 4. p. 566.

Dirección de Organización Administrativa, que era la encargada de realizar los estudios y sugerencias para el mejoramiento de la administración. Su importancia radicó en el cambio que se dio en el análisis de la administración pública, anteriormente vista desde la perspectiva legalista.

Lo novedoso fue que esta dirección empezó a aplicar técnicas y estudios propiamente administrativos para organizar de mejor manera el aparato público. Ello obedeció a la complejidad que fueron adquiriendo las instituciones por su creciente especialización. Ya no solo se requirió del antiguo conocimiento jurídico sino también de modernos sistemas de organización.

Por otra parte, correspondía a la Secretaría de Recursos Hidráulicos el despacho de los asuntos relacionados con la dirección, organización, control y aprovechamiento de los recursos hidráulicos nacionales y la construcción de obras de riego, drenaje, abastecimiento de aguas potables y defensa contra inundaciones, directamente o en cooperación con las autoridades locales o particulares. Estas medidas apoyaron el desarrollo de la infraestructura, tan importante para el crecimiento económico que se deseaba.

Así, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946 quedaba conformada por las modificaciones que se hicieron a la Ley de 1939, con la fusión de algunos de los Departamentos de Estado, que dieron origen a nuevas Secretarías, además de la creación de las mencionadas anteriormente. Por lo tanto, las dependencias del Ejecutivo federal eran las siguientes: Secretaría de Gobernación; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de la

Defensa Nacional; Secretaría de Marina; Secretaría de Economía; Secretaría de Agricultura y Ganadería*; Secretaría de Recursos Hidráulicos; Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Salubridad y Asistencia; Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; Departamento Agrario y Departamento del Distrito Federal.

Como hemos observado, en los años que van de 1940 al 52 y aun en los años subsiguientes, México entró en un periodo de desarrollo económico auspiciado por el gobierno. El Estado fue el medio para la formación del capital con que proveer el desarrollo industrial. Dentro de este contexto, se debe mencionar la ley sobre atribuciones del Ejecutivo federal en materia económica.¹⁹² Las disposiciones de esta ley eran aplicables a las empresas de actividades industriales o comerciales, relacionadas con la producción y distribución de las siguientes mercancías: artículos alimenticios de uso generalizado; efectos de uso general para el vestido de la población del país; materias primas esenciales para la actividad de la industria nacional; productos de las industrias fundamentales; artículos producidos por ramas importantes de la industria nacional y, en general, los productos que representen renglones considerables de la actividad económica mexicana, quedando fuera las mercancías de lujo.

La Secretaría de Economía tendría a su cargo en la forma que el reglamento de esta

* Esta Secretaría Sustituye a la Secretaría de Agricultura y Fomento.

¹⁹² *Diario Oficial*, diciembre 30 de 1950.

ley señalaba la aplicación de las disposiciones que la misma establecía.

Esto marca una nueva época en la administración pública: el origen del gabinete económico. Además de remarcar o subrayar nuestro sistema presidencial, ya que el Poder Ejecutivo fungiría no sólo como promotor sino como regulador de la economía nacional a través del financiamiento selectivo de los sectores que consideraría prioritarios.

Los antecedentes más inmediatos del desarrollo estabilizador o equilibrado los encontramos principalmente en el periodo de gobierno de Ruiz Cortínes que va del 1o. de diciembre de 1952 al 30 de noviembre de 1958. Su Administración tuvo que enfrentarse ya a una serie de crisis económicas derivadas de la celeridad con que se había operado el desarrollo industrial de las décadas anteriores, que provocaron desajustes en otras ramas de la economía que no crecieron a un ritmo similar. La producción agrícola-ganadera se había quedado a la zaga de la industria, no satisfaciendo las necesidades del pueblo. El desmesurado crecimiento del aparato comercial influyó adversamente en el nivel de los precios. El aumento de la tasa de ganancia del capital no fue acompañado de un incremento proporcional de las inversiones útiles a la colectividad. La insuficiencia del mercado interno para absorber algunos productos industriales resaltó la reducción sufrida por el poder de compra de los sectores sociales más débiles. Y la mayoría de las clases campesinas —más del 60% de la población— vivía aún en condiciones de pobreza.¹⁹³

Por otro lado, los factores externos que influyeron en el agudo proceso de inflación fueron el conflicto de Corea, que hizo temer una nueva guerra mundial. Todo esto propició la devaluación del peso mexicano.¹⁹⁴

Con este panorama, Adolfo López Mateos se hizo cargo del Poder Ejecutivo en diciembre de 1958. Consciente de las exigencias de las clases sociales en cuanto a la importancia que el gobierno debía dar, en los programas de gobierno, a la disminución de las tensiones crecientes —manifestadas en un sinnúmero de huelgas—, escogió aspectos tanto sociales como económicos, para luego emprender un programa integral equilibrado del que tanto se había hablado desde la década de 1920, sin haberse logrado jamás.

López Mateos emprendió esta tarea con la promesa de igualar las proporciones del presupuesto asignadas a lo económico, social y administrativo. Era muy pertinente un cambio en pro de lo social para equilibrar el acento puesto en lo económico por los gobiernos anteriores, ya que debía tener presente que la Revolución no se hizo para fomentar el desarrollo económico exclusivamente.

El desarrollo equilibrado sería puesto en marcha gracias a la base social de mayor justicia que el general Cárdenas estableció. Alemán, sin ignorar la importancia que tiene la justicia social, pensó que lo importante era que hubiera más para repartir, y puso el mayor esfuerzo posible en el aumento de la producción, promoviendo la industrialización.

López Mateos intentó una síntesis de lo

193 *Méjico a través de los informes presidenciales*, T. 5, V. 5. p. 5.

194 *Vid. Ibid.* p. 6.

logrado por ambos gobiernos: promovió en las inversiones y aumentó la infraestructura económica. A la vez gastó enormes cantidades de dinero en el seguro social, extendiéndolo cada vez más a la población, logrando un mejoramiento inmediato de las condiciones de vida.

El tutelaje gubernamental se dio a través de una gran diversidad de organismos para administrar las necesidades y demandas de la población, siguiendo de esta manera el camino marcado por la Revolución Mexicana y poniendo al día el cuadro de medios y procedimientos que ajustaran al país institucional e históricamente, para que pudiera encauzar mejor su vida durante los años siguientes.¹⁹⁵

El Instituto Mexicano del Seguro Social redobró sus servicios de salud, extendiendo su cobertura de un 7.7% del total de la población en 1958 a un aproximado 15.9% en 1964. Esto constituyó un incremento del 106%, de lo que se hizo gran alarde, porque desde que se estableció el Sistema del Seguro Social en 1943, había sido lento el aumento del número de personas protegidas. Además, el Seguro Social amplió su protección a la población rural, como parte de el Reglamento para el Seguro Obligatorio de los Trabajadores del Campo,¹⁹⁶ que permitiría el disfrute gradual a la población campesina de servicios y prestaciones que mejorarían considerablemente su nivel de vida.

Por otra parte, la protección de los trabajadores del Estado fue encargada al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado,¹⁹⁷ que antiguamente corres-

pondía a la Dirección de Pensiones Civiles.¹⁹⁸ La ley respectiva incorporó en forma destacada los servicios médicos, innovación que empezó a rendir excelentes resultados.

López Mateos fue elogiado por realizar la seguridad social a un ritmo sin precedentes, con un nuevo contenido y una nueva dimensión, al ampliar los servicios sociales para obreros, campesinos y trabajadores del Estado. Alcanzó a proteger, junto con los miembros del Ejército y la Armada Nacional, a cinco y medio millones, duplicando de esta manera los derechohabientes de 1958.

Además, se hizo una reforma constitucional del artículo 123, al incorporar a la Carta Magna de la República las garantías sociales de los trabajadores al servicio del Estado.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado b del artículo 123 constitucional, fue publicado en el Diario Oficial el 28 de diciembre de 1963.

Otra de las medidas tendientes a mejorar las condiciones de vida del pueblo mexicano fue la creación de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO S.A.),¹⁹⁹ cuyos objetivos fundamentales serían incrementar el ingreso rural mediante precios de garantía para productos básicos del campo; mantener reservas de artículos de primera necesidad, que protegieran el abasto del país, y regular los precios de subsistencias populares

¹⁹⁵ *Ibid.* p. 106.

¹⁹⁶ *Diario Oficial*, agosto 18 de 1960.

¹⁹⁷ *Diario Oficial*, diciembre 30 de 1960.

¹⁹⁸ En esta Dirección no se prestaban servicios, propiamente dicho sino servicios de auxilio económico.

¹⁹⁹ *Diario Oficial*, marzo 25 de 1961.

en los mercados de consumo. Esta medida vendría a completar la Reforma Agraria, con una economía ejidal fortalecida por la venta de sus productos a precios equitativos y remuneradores, y a incrementar directamente el consumo de la población.

Dentro de las medidas económicas más relevantes llevadas a cabo durante el régimen de López Mateos se encuentra la compra de la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza,²⁰⁰ de propiedad extranjera. Esta compra sirvió como arma de propaganda para anunciar la continuación de la revolución económica mexicana. Esta medida, encaminada a que, como en el caso del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, la prestación de los servicios públicos de generación, transformación y abastecimiento de energía eléctrica se realizara por instituciones gubernamentales. De esta manera se integraba definitivamente el sistema nacional de generación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica, siendo el Estado mexicano el único dueño. Así se insistía en la participación del Estado como emprendedor y garante del desarrollo de la industria y de los recursos necesarios para el crecimiento económico de México.

Con el objeto de que el incremento de los beneficios sociales estuviera a la altura de los adelantos económicos, fue reformada la

Ley Federal del Trabajo, para que los empleados pudieran compartir las ganancias de las compañías. El reparto de las utilidades había quedado previsto en la Constitución de 1917, pero esto no fue una realidad sino hasta 1962. Sin embargo, como el espíritu reinante era el equilibrio, esto no fue impuesto simplemente al capital, sino que se formó un consejo en el cual participaron representantes del capital, del trabajo y del gobierno para acordar la manera de repartir las utilidades. Esta reforma pretendió hacer más equitativa la distribución de la riqueza.

Las adecuaciones que sufrió la administración pública para enfrentar y solucionar las demandas fundamentales, después de 18 años de una rápida expansión industrial, hicieron redefinir sus estructuras internas bajo la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, que trajo los más importantes cambios en la administración central desde la época cardenista, sobre todo en el sector económico y en las unidades de programación global del sector público.²⁰¹

Tanto la ampliación de las tareas sociales y económicas del país, así como el incremento demográfico, exigían a la administración pública proposiciones más adecuadas a la solución de problemas cada vez más complejos, por lo cual fue aprobada y publicada esta nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado el 24 de diciembre de 1958.

Las modificaciones principales incluían la creación de la Secretaría del Patrimonio Nacional, cuyas funciones anteriormente estaban

²⁰⁰ *Diario Oficial*, diciembre 29 de 1960. Decreto que declara adicionado el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta adición era la culminación de este proceso de rivindicación (nacionalización de la industria eléctrica). Como en el caso de los combustibles, no se otorgarían concesiones a particulares para prestación del servicio público de energía eléctrica. *Méjico a través de los informes presidenciales*, T. 5, V. 5. p. 110.

²⁰¹ Fernández Santillán, José. *Política y administración...* p. 93.

a cargo de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; de la Secretaría de la Presidencia; de la Secretaría de Obras Públicas y del Departamento de Turismo.

La Secretaría del Patrimonio Nacional respondería a las siguientes necesidades: integrar un régimen administrativo congruente para ejercer con sentido uniforme las facultades que a la nación confiere el artículo 27 constitucional; compilar, y en lo futuro, proyectar las modificaciones de normas que regulan el aprovechamiento y la explotación de recursos naturales; vigilar la operación y el financiamiento de las instituciones descentralizadas que forman parte del patrimonio nacional y de las empresas de participación estatal, en cuanto a los intereses públicos en ella invertidos.²⁰²

La Secretaría de la Presidencia cumpliría con la necesidad inaplazable de contar con un plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo; la planeación, coordinación y vigilancia de las inversiones de las dependencias gubernamentales, organismos descentralizados y empresas de participación estatal; la planeación de las obras, sistemas y aprovechamientos de aquellas instituciones y la proyección del desarrollo regional, funciones que sin duda contribuirían a utilizar sin desperdicio ni estéril duplicación los recursos humanos y naturales del país; a proveer el desenvolvimiento económico y social de regiones que demandan atención especial del gobierno; a fomentar la producción, corrigiendo la desigual distribución del ingreso nacional, estimulando la formación de capitales mexi-

canos y equilibrando las etapas de nuestro adelanto, en lucha porque la riqueza no se concentre en pocas manos, en ciertas actividades y en limitadas regiones geográficas.²⁰³

La novedad que introducía la creación de la Secretaría de la Presidencia dentro del aparato gubernamental era la formulación definitiva de los objetivos y procedimientos de la planeación económica y social del país con el propósito de acelerar en forma equilibrada el progreso nacional. De este modo la Secretaría de la Presidencia sería el órgano coordinador de la planeación y programación, según acuerdo presidencial del 2 de agosto de 1961. El fin perseguido era acabar de una vez por todas con las improvisaciones, y emprender tareas cuya viabilidad y rendimiento efectivo estuvieran garantizados de antemano.

La planeación quedaba, así, "incorporada como principio al sistema político de la Revolución"²⁰⁴ marcando una nueva etapa en el proceso creador de México, base indispensable para el ejercicio de las responsabilidades públicas.

Los esfuerzos de programación y coordinación financiera durante el desarrollo estabilizador fueron pautas para la creación de la Comisión Intersecretarial (marzo 1, 1962), encargada de elaborar planes conjuntos de acción, para todo el sector público, central y descentralizado y examinar el monto y la composición de la inversión pública y privada, requerida para mantener un ritmo de crecimiento superior al aumento demográfico.

²⁰³ *Ibid.* p. 102.

²⁰⁴ *Méjico a través de los informes presidenciales*, T. 5, V. 5. p. 138.

²⁰² *Méjico a través de los informes presidenciales*, T. 5, V. 5. p. 102.

Y teniendo en cuenta que la función de coordinación de la política gubernamental en México reside en el Presidente de la República y éste ha de contar con órganos que lo auxilien técnica, política y administrativamente, en la labor de organizar las numerosas instituciones gubernamentales, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 en su artículo 16 disponía a la Secretaría de la Presidencia la atención de:

I. Estudiar y dar forma a los acuerdos presidenciales para su debida ejecución; II. Recabar los datos para elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo y los programas especiales que fije el Presidente de la República; III. Planear obras, sistemas y aprovechamientos de las mismas; proyectar el desarrollo y fomento de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República, para el mayor provecho general; IV. Coordinar los programas de inversiones de los diversos órganos de la administración pública y estudiar las modificaciones que a ésta deban hacerse; V. Planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal; VI. Registrar las leyes y decretos promulgados por el Ejecutivo y los acuerdos y resoluciones del Presidente de la República.²⁰⁵

Este esfuerzo reformador adquirió inmediatamente una connotación centralizadora,²⁰⁶ además de reforzar enormemente al Poder Ejecutivo federal.

Por otra parte, la Secretaría de Comunica-

ciones y Obras Públicas, existente desde 1891, se dividió para dar paso a la Secretaría de Comunicaciones y, a la de Obras Públicas, que ahora desvinculada de la de Comunicaciones ponía de manifiesto "el propósito de acometer con acopio (sic) de recursos y mediante cuidadosa planeación las obras de fomento e interés general, armonizando el motivo social de su demanda, la jerarquía administrativa que las promueva y las circunstancias en que se realicen".²⁰⁷

El Departamento de Turismo fue creado para mejorar la promoción de una actividad que además de redundar en un incremento económico de consideración, culturalmente resultaba un beneficio para la República.²⁰⁸

La Secretaría de Economía fue sustituida nuevamente por la de Industria y Comercio, a la que se le encomendó el fomento de la producción pesquera y el apoyo a los complejos industriales.

De esta manera el "Estado Activo" desempeñaba un papel cada vez más importante en la integración de la nación desde que se dieron los primeros pasos hacia la acción expansionista del gobierno durante los años 1930-33. Con el intento de López Mateos de equilibrar sus acciones y racionalizar el aparato gubernamental, adoptando una ideología de épocas anteriores, para llevar a cabo lo que fue llamado el "Milagro Mexicano" en la década de los sesenta, se introdujo un nuevo elemento en la ideología de la Revolución Mexicana.

²⁰⁵ *Diario Oficial*, diciembre 24, 1958.

²⁰⁶ *Vid. Fernández Santillán, José. Política y administración...* p. 138

²⁰⁷ *Méjico a través de los informes presidenciales*, T. 5, V. 5. p. 102.

²⁰⁸ *Ibid.* p. 102.

Durante el periodo de gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-70), la administración pública federal no sufrió cambios considerables, pero sin embargo fue a partir de ese momento cuando se empezó a gestar en forma sistemática el proceso de reforma administrativa.

Como observamos en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, se establecen ya ciertos antecedentes de lo que se convertiría en adelante en el instrumento fundamental de gobierno: la programación-planeación.

Es importante observar que esto obedecía a las características que había adoptado nuestro desarrollo desigual y su consecuente complejidad, que exigía reformas sustanciales de la administración pública, pues anteriormente los problemas se afrontaron, si bien con modificaciones y transformaciones al aparato administrativo, en forma desordenada o agregativa.

Lo que se pretendía ahora era que las dependencias del Ejecutivo, los organismos descentralizado y las empresas de participación estatal fueran, cada vez más, factores eficaces del desarrollo nacional, abarcando los distintos campos en materia de organización y funcionamiento de las entidades del sector público, las normas que las rigen, sus sistemas de coordinación, los elementos materiales con que trabajan, el adiestramiento del personal y el sistema de planeación y programación.

El propósito fundamental fue el inicio de una reforma a "fondo" de la administración pública que lograra una "equilibrada" e "inteligente" distribución de facultades entre las diversas dependencias del poder público, pre-

cisando sus atribuciones. En resumen, trataba de agilizar, hacer eficaz y modernizar el aparato administrativo, ya que la planeación del desarrollo así lo requería.

Por lo tanto se propuso un severo examen de la administración pública, con objeto de sugerir las reformas que hicieran de ella un instrumento real para el desarrollo económico y social del país.

La continuidad de estas reformas dependía en adelante, de una planeación técnica, que garantizara el uso racional de los recursos con que cuenta el gobierno federal a través de la jerarquización del gasto público. Esta planeación se realizaría, además, para establecer medidas de coordinación entre las dependencias del Ejecutivo federal y los organismos descentralizados. De esta manera se establecía la planeación del desarrollo económico-social, y la programación del sector público como el punto nodal de la administración pública federal.

En 1965 nace la Comisión de Administración Pública (CAP), encargada de cumplir el mandato de la fracción IV del artículo 16 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958.²⁰⁹ La creación de la CAP señala "un hecho de gran importancia dentro de la administración pública mexicana, ya que, a partir de ella pudo considerarse la reforma administrativa como un proceso continuo y sistemático".²¹⁰

209 Artículo 16, Fracción IV. Coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública y estudiar las modificaciones que a ésta deben hacerse.

210 Fernández Santillán, José. *Política y administración...* p. 96.

La comisión estuvo subordinada a la Secretaría de la Presidencia, y en 1967 dio a conocer su primer "Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana", donde se planteó como objetivo fundamental sentar las bases para iniciar los trabajos de reforma administrativa a nivel global y trazar lineamientos generales requeridos para el desarrollo de las acciones de mejoramiento institucional; coordinar la acción y acelerar el proceso de desarrollo económico y social del país, con justicia social; introducir técnicas de organización administrativa al aparato gubernamental, que resulten convenientes para alcanzar el objetivo anterior; lograr mejor preparación del personal gubernamental, así como proponer reformas a la legislación y las medidas administrativas que procedan.²¹¹ Como podemos observar, la reforma administrativa estuvo ligada desde sus orígenes a la programación formal del desarrollo nacional.

Uno de los problemas más graves detectado por la Comisión fue la falta de instrumentos para la planeación, por lo que se requería un aumento en la capacidad coordinadora y promotora a través de una serie de mecanismos. Para lograrlo, la CAP consideró conveniente que en cada secretaría y departamento de Estado se creara una unidad de organización y métodos, que serían las encargadas de estudiar y programar las mejoras administrativas de cada entidad del sector público.

Desarrollo Compartido y la Administración Pública

Durante la gestión del presidente Luis Echever-

²¹¹ Secretaría de la Presidencia, *Informe sobre la reforma*

rría (1970-76), la situación del país era crítica, pues a finales de la década pasada ya se había advertido la permanencia de graves problemas que quedaron sin solución, a pesar del intento de poner en práctica un nuevo modelo de desarrollo que viniera a corregir la desigualdad en el crecimiento que se había manifestado durante los gobiernos que hicieron hincapié en el desarrollo económico, a lo cual López Mateos respondió con el modelo de desarrollo estabilizador o equilibrado, del cual ya nos encargamos, originando lo que más tarde se llamó "el milagro mexicano".

Sin embargo, permanecían problemas tan serios como la pobreza ancestral que ha afectado siempre a grandes núcleos de nuestra población, así como los desequilibrios regionales, el crecimiento desmedido de los grandes centros urbanos y la sub-ocupación y marginalidad de importantes sectores.

Cabe mencionar que no sólo los cambios provocados por un acelerado crecimiento material con menoscabo de los beneficios sociales, durante los últimos treinta años, concurrieron a la crisis, sino que también incidieron los crecimientos desequilibrados del orden internacional, causando una inestabilidad económica y monetaria a nivel mundial de la que México no pudo escapar.²¹²

de la administración pública mexicana. CAP. 1967. Dirección General de Estudios Administrativos, 1974.

²¹² El mismo presidente Echeverría, consideraba "imperioso sacudir la inercia originada en tres décadas de prosperidad desigual y de una expansión de la fuerza productiva que relegaba las legítimas, exigencias sociales y las sometía en nombre de una falsa y precaria estabilidad. Era indispensable desechar la falsa ideología de un crecimiento que en aras de elevar los indicadores económicos postergaba las demandas de justicia social. Era necesario, también en esto, vencer el rezago de muchos años y poner las bases de la moderna planeación económica y so-

A principios de la década de los setentas el país se encontraba con serias limitaciones en campos vitales, entre las que destacaban la debilidad en el crecimiento del sector agropecuario, el estancamiento de las inversiones en el sector energético, la petroquímica básica, el acero y los fertilizantes. Asimismo, la dinámica del crecimiento demográfico agudizó los viejos rezagos en materia educativa, de salud y vivienda. Los desequilibrios sectoriales y demográficos alcanzaron puntos críticos y había señales evidentes de un agravamiento en las tensiones políticas y sociales.²¹³

Por lo tanto caracterizó a este sexenio (1970-76) la creación de un sinnúmero de organismos descentralizados, empresas de participación estatal, así como la instalación de numerosos fondos, comisiones y fideicomisos, entre los que destacan el Instituto de Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), que vendría a paliar los problemas de vivienda para los mismos; el Instituto Nacional del Consumidor, con su respectiva Ley Federal de Protección al Consumidor, y el Comité Nacional Mixto de Protección al Salario, por mencionar sólo algunos.

Los efectos de la crisis económica y monetaria internacional y los objetivos gubernamentales implicaron la necesidad de emprender un esfuerzo sin precedentes en la movilización de recursos para financiar un programa de inversiones públicas en los sectores fundamentales de la economía. Esto implicó la pre-

cial. Planeación que se orienta a redefinir, primero los objetivos políticos y sociales de la nación". Luis Echeverría Alvarez, al iniciar el Congreso Sesiones Ordinarias, 10. de septiembre de 1976, en: *Méjico a través de los informes presidenciales*, T. 5, V. 5. p. 382.

²¹³ *Ibid.* p. 383.

sencia activa del Estado en la vida económica nacional, pues en un país con las características de México "no es posible señalar límites a la gestión económica del Estado". De esta forma, la crisis era superable dado el carácter rector del Estado, como elemento indispensable para contrarrestar los conflictos generados por la dinámica económica y política.

Una vez demostrada la inoperancia del modelo de desarrollo estabilizador, fue propuesto otro, que vendría a adecuarse a las condiciones imperantes del momento. Este nuevo modelo incluía la participación de las grandes masas en la distribución de la riqueza generada en la actividad económica. Para ello era premisa fundamental, contar con la participación de estos grandes grupos sociales a lo largo del proceso de desarrollo. Todo esto encarcado por las bases, ya asentadas, del sistema político y social contemplado en la Constitución de 1917. Esto sería el modelo del llamado "Desarrollo Compartido".

Consecuentemente, todo ello provocó la necesaria reorganización de la administración pública para garantizar la realización de los programas que se llevarían a cabo mediante la coordinación de esfuerzos y el uso racional de los recursos humanos y materiales.

En 1971 se creó en la Secretaría de la Presidencia, la Dirección General de Estudios Administrativos, que sustituyó a la Comisión de Administración Pública (CAP), quedando encargada de la coordinación global de los trabajos de reforma administrativa.

Por acuerdo presidencial²¹⁴ se establecie-

²¹⁴ *Diario Oficial*, enero 28 de 1971.

ron las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas, con la creación, en cada una de las dependencias gubernamentales, de comisiones internas de administración (CIDA), como un esfuerzo por dar unidad y coherencia al programa de reforma administrativa. Estas comisiones contaron con el apoyo de unidades de organización y métodos, a fin de que, mediante la participación de los responsables de los principales servicios, se estudiaran y propusieran las reformas que fueran necesarias en los organismos públicos y se establecieran sistemas comunes que propiciaran su eficiencia. A las unidades de organización y métodos se les encomendó igualmente la asesoría técnica, el planteamiento y la ejecución de las reformas administrativas.

Posteriormente se dispuso que cada una de las dependencias del Ejecutivo estableciera unidades de programación,²¹⁵ encargadas de señalar objetivos precisos de trabajo y formular los planes concretos que permitieran alcanzarlos. Su adecuada coordinación permitió el establecimiento de un sistema de información que facilitó la toma de decisiones por parte de cada titular y del gobierno en su conjunto, proporcionando datos confiables a todos los sectores sociales.²¹⁶

A la Dirección General de Estudios Administrativos le correspondió la coordinación global de los trabajos de reforma administrativa, para lo cual elaboró un plan específico, publicado con el nombre de "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976", integrado

²¹⁵ *Diario Oficial*, marzo 11 de 1971.

²¹⁶ *Méjico a través de los informes presidenciales*, T. 5, V. 5. p. 399.

por once programas. Este plan señaló el marco de referencia para realizar reformas en materia de programación, gasto público, información y estadística, organización y métodos, bases legales, recursos materiales, recursos humanos, procesamiento electrónico de datos, contabilidad gubernamental y organización sectorial y regional.²¹⁷ Este documento estableció el marco conceptual utilizado para promover y coordinar la reorganización del aparato administrativo.

Unificar los sistemas de administración adjetiva representaba un primer paso para ordenar y resolver las disparidades administrativas.²¹⁸

Estas bases instrumentales se crearon para dar continuidad y permanencia a la reforma administrativa, haciendo la consecuente con las nuevas exigencias del desarrollo.

Dentro de las reformas sustanciales a la administración pública federal, destinadas a fortalecer y mejorar la participación del Estado en el campo económico y social, se emprendió la transformación de algunas dependencias con miras a elevar su rendimiento y a establecer vínculos de coordinación dentro de un claro propósito de programación sectorial.²¹⁹

Cabe destacar la transformación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en la Secretaría de la Reforma Agraria,²²⁰ en

²¹⁷ Secretaría de la Presidencia. *Bases para el programa de reforma administrativa del poder ejecutivo federal 1971-1976*. México, 1971.

²¹⁸ Vid. Fernández Santillán, José. *Política y administración...* p. 130.

²¹⁹ En: *Méjico a través de los informes presidenciales*, T. 5, V. 5. p. 479.

²²⁰ *Diario Oficial*, diciembre 31, de 1974.

respuesta a los fracasos anteriores de reforma agraria, presentándose además como alternativa de solución, nuevamente el apoyo a la colectivización, respaldado por la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, en la cual se asentaba la protección y estímulo a los tres tipos de propiedad amparados en la constitución: ejidal, comunal y pequeña propiedad. Así se habría una nueva etapa de la reforma agraria mexicana.²²¹ Por lo tanto se creaba la Secretaría de la Reforma Agraria, para lograr el cabal cumplimiento de esta nueva etapa, referida fundamentalmente a la organización de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, siendo necesario adaptar los instrumentos gubernamentales a las nuevas circunstancias del país, aunado a las insistentes demandas de las organizaciones campesinas.

Por otra parte, y como un intento de aprovechar plenamente nuestro rico potencial turístico y promover con la mayor eficacia la expansión y diversificación de esta actividad, lograr que el turismo exterior e interno alcance sus metas de conveniencia humana, y obtener, en el primer caso, un ingreso mayor de divisas que contribuya al equilibrio de nuestra

balanza de pagos,²²² fueron las razones principales que motivaron la transformación del Departamento de Turismo en secretaría.²²³

Ambos casos originaron la reforma de los artículos 1o., 17 y 18 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Asimismo se aprobaron las reformas a los artículos 26 y 28 de esa misma ley,²²⁴ a fin de facilitar la reorganización interna de las dependencias, la desconcentración de sus funciones y la simplificación de los trámites.

Todo ello encaminado a la creciente necesidad de hacer de la administración pública mexicana el impulso de un desarrollo económico y social equitativamente compartido.

El ascenso a la presidencia de José López Portillo, (1976-82) se realizó en medio de una fuerte crisis económica, de presiones políticas internas y externas y enfrentamientos entre el Estado y el sector empresarial que ocasionan la pérdida paulatina de confianza de la base social hacia el Estado.

La crisis económica del sexenio que empezaba en 1976 se manifestaba como un crecimiento con gran concentración de capital, inflación, desempleo e incremento de la deuda pública a niveles no imaginados, de tal manera que el régimen de López Portillo consideró necesario "hacer vigente las fuentes originales del sistema político mexicano",²²⁵ recurrien-

²²¹ El presidente Echeverría concebía el problema en los siguientes términos: "Necesitamos proteger y estimular, dentro de la Constitución y la Ley, las formas de tenencia y organización que han alcanzado alta productividad. El progreso económico, el crecimiento demográfico y las necesidades de justicia distributiva nos obligan ahora, de manera primordial, a incrementar el rendimiento de todas las tierras cultivables, abrir nuevas áreas a la producción y multiplicar las posibilidades de empleo. Todo el esfuerzo administrativo para reorientar las inversiones públicas, construir los caminos, descentralizar las industrias y canalizar el crédito, tiene por objeto aumentar la productividad del campo y absorber una fuerza laboral en constante expansión. Eso es lo que entendemos por una nueva etapa de reforma agraria". *Méjico a través de los informes presidenciales*, T. 5, V. 5, p. 416.

²²² *Ibid.* p. 466.

²²³ *Diario Oficial*, diciembre 31 de 1974.

²²⁴ *Diario Oficial*, enero 12 de 1972.

²²⁵ Santillán Fernández, José. *Política y administración...* p. 128.

do a algunas adecuaciones administrativas tendientes a contrarrestar la crisis, que de alguna manera se manifestaba también en el aparato administrativo gubernamental. De ahí, que "el largo proceso de institucionalización nacional, hoy consolidado, hace posible que estas mismas instituciones nacidas como un compromiso de masas sean los elementos aptos para equilibrar la serie de desviaciones ocurridas a lo largo de los años".²²⁶

De esta manera se proponen tres vías de acción: la alianza para la producción; la reforma política y la reforma administrativa.

La alianza para la producción es un intento al llamado de todos los sectores sociales para integrarse en un esfuerzo común para resolver la crisis. Siendo el "primer canal del restablecimiento de la confianza y el aglutinamiento social en torno del Estado".

La reforma política persigue la participación de fuerzas heterogéneas, que activen la vida política del país, paulatinamente atrofiada. Esta apertura democrática viene a dar legitimidad a la relación Estado-sociedad, al permitir la representatividad de organizaciones y corrientes políticas, que en última instancia representan la presencia de la sociedad en el Estado.

La reforma administrativa, cuyo objetivo prioritario es lograr la eficiencia de la acción pública, logra su etapa más importante durante el periodo de gobierno del presidente López Portillo, etapa en la cual se recogen las experiencias anteriores y se definen estrategias más acabadas y precisas en cuanto a la trayectoria

a seguir. Cabe mencionar que López Portillo fue presidente de la Comisión de Administración Pública en 1965, lo que le da cierta coherencia a la importancia que adquirió el problema de reforma administrativa, desde el inicio de su gestión.

La reforma administrativa está enmarcada jurídicamente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, anteriormente presentada, hasta diciembre de 1976, por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, que incluía los instrumentos meramente enunciativos de las dependencias y sus funciones, no regulando la administración como un todo.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tiene como mérito principal el de constituir el primer intento serio de una regulación omnicomprensiva de esta importante institución pública del gobierno mexicano.

La ley orgánica se encarga de regular la organización y funcionamiento de la administración pública federal, en su conjunto; establece las partes que la integran (administración pública centralizada y paraestatal); determina las secretarías de Estado y los departamentos administrativos, designándoles competencia específica y establece la base de regulación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Asimismo, contiene las principales funciones de apoyo global que la administración debe realizar en todo su ámbito competencial de manera horizontal.²²⁷

²²⁶ *Ibid.* p. 128.

²²⁷ Moreno, Rodrigo. *La administración pública federal en México*, p. 235.

Destaca de este nuevo ordenamiento el que por primera vez aparece comprendido el sector paraestatal, es decir las bases de su organización dentro del todo formado por la administración pública federal. El control no estaría a cargo ya de una secretaría, sino de cada una de las entidades centrales que tengan que ver con el campo de actividad, lo cual da por resultado la sectorización de esas entidades por sectores administrativos.²²⁸

A fin de dar coherencia a las actividades de estas entidades que conforman la administración pública paraestatal –organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria, las instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas, y fideicomisos– también se faculta al Presidente de la República para efectuar los nombramientos de los presidentes o miembros de los consejos, juntas directivas o sus equivalentes en las entidades de la administración pública paraestatal, así como para determinar los funcionarios que habrán de ejercer las facultades derivadas de la titularidad de las acciones que formen parte del capital social de las entidades citadas.²²⁹

La administración pública central que no había sufrido grandes cambios desde la promulgación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, es modificada en diversos aspectos de entre los que destacan el renglón programático, que constituye uno de los cambios más importantes en materia de

reforma administrativa, y se institucionaliza con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, establecida por la Ley Orgánica de la Administración Pública.

El ordenamiento legal dictado por esta ley, contiene en su artículo las disposiciones que permiten definir la administración pública federal, y establecer relaciones entre las diversas unidades que la integran, y precisa con claridad que la misma siempre actuará en relación a programas en los que se instituyan las prioridades, objetivos y metas viables y compatibles con los recursos de que disponga la propia administración, realizando la oportuna evaluación de tales programas para corregir sus posibles desviaciones.²³⁰

Todo ello con el propósito de solucionar antiguas insuficiencias jurídicas que no permitían proceder a una verdadera planeación, evaluación y control, lo que redundó en la imposibilidad de delinear una política general y una programación sectorial.

En adelante, una sola secretaría, en vez de tres, se encarga de la programación, del presupuesto y del gasto público, así como de la preparación de la cuenta pública. La Secretaría de Programación y Presupuesto se instituye así en el eje fundamental del sistema de planeación y a ella se subordinan los demás aspectos.

A la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, se le encarga con exclusividad el sector industrial público y privado, se le encomienda la política de energéticos y se le atribuye cuidar el aprovechamiento racional de los recursos naturales.

228 *Diario Oficial*, enero 17 de 1977 y mayo 12 de 1977.

229 Cué de Duarte, Irma. "Espíritu y alcances de la LOAPF", en: Suplemento XV aniversario, periódico *El Día*, junio 1977.

230 *Ibid.*

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos, queda integrada por dos aspectos fundamentales la tierra y el agua, para optimizar la producción forestal y agropecuaria.

La transformación de la Secretaría de Obras Públicas implicó la integración de nuevas áreas, como los asentamientos humanos, la vivienda y los problemas relativos a la creciente urbanización del país, quedando como Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP).

La actividad comercial queda vinculada integral y estructuralmente con la producción, los procesos de distribución y la orientación de los consumidores mediante la creación de la nueva Secretaría de Comercio.

Se crea el Departamento de Pesca²³¹ para racionalizar la explotación y el aprovechamiento de los recursos del mar.

Asimismo, se otorga a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la facultad de fomentar la marina mercante, atender a su infraestructura y a la administración de los puertos, atendiendo estas funciones de manera integral.

Estos cambios institucionales perseguían los siguientes objetivos: organizar al gobierno para organizar al país, adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno; establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público; fortalecer el pacto federal y mejorar la administración de

justicia. Todo ello incluido en el Programa de Reforma Administrativa, cuyos pasos emanan de la nueva Coordinación General de Estudios Administrativos, sustituto de la Dirección General de Estudios Administrativos creada en 1971, y ésta a su vez suplente de la Comisión de Estudios Administrativos de 1965 de la ya desaparecida Secretaría de la Presidencia.

El 3 de enero de 1977, aparece en el Diario Oficial el acuerdo por el que el Ejecutivo Federal contará con la unidad denominada Coordinación General de Estudios Administrativos, organismo encargados de regular la reforma administrativa.

A diferencia de la DGAP y de la CAP, la Coordinación forma parte de la Presidencia de la República, para fortalecer y dar coherencia a las acciones de reforma administrativa en su conjunto, donde se requiere la intervención directa del Presidente de la República, ya que, "la reforma administrativa sólo puede partir de una decesión del presidente".

La coordinación general de estudios administrativos de la presidencia, tiene como objetivos principales: 1. estudiar y promover las modificaciones que deben hacerse a la administración pública, así como coordinar y evaluar su ejecución; 2. las dependencias y entidades de la administración pública federal, observaron los lineamientos que para la ejecución de las modificaciones administrativas que a ella deban hacerse, determinadas por el titular del Poder Ejecutivo federal a través de la CGEA.

La reforma administrativa se plantea en función de dos grandes estrategias: ordenamiento y congruencia de las distintas funciones que corresponden a cada una de las entidades

²³¹ Este departamento desapareció para dar paso a la nueva Secretaría de Pesca, mediante el decreto que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. *Diario Oficial*, enero 4 de 1982.

gubernamentales, y sistematizar y agilizar aquellas funciones comunes a todos los órganos. Esto último teniendo a su vez dos grandes vertientes: uniformar los instrumentos de regulación y organizar los servicios de apoyo. Existe un elemento constante en todas estas acciones, la descentralización, el atender los problemas y necesidades ahí donde se presentan.

Es importante destacar que la creación de la Coordinación General de Estudios Administrativos obedece al mandato establecido por la ley orgánica en lo que respecta a la administración pública federal, artículo 8o, que crea unidades de asesoría, apoyo técnico y coordinación al servicio del titular del Ejecutivo federal en las áreas prioritarias que determine el propio Ejecutivo, de acuerdo con el presupuesto asignado a la presidencia de la República. Dentro de estas áreas queda comprendida la atención de zonas deprimidas y grupos marginados, la ya mencionada reforma administrativa y la consultoría jurídica.

Estas transformaciones obedecieron a la nueva estrategia de desarrollo nacional y ésta a su vez respondió a las demandas de la población y a la modificación de las condiciones internas y externas.

Entendemos que en el análisis de nuestra historia administrativa, aún existen grandes senderos para la exploración. Estas notas desean contribuir a su comprensión más global y a la vez, con el propósito de contribuir a la formación de nuestra cultura administrativa.

BIBLIOGRAFIA

Aguayo Spencer, Rafael (compilador). *Obras de Don Lucas Alamán: documentos diversos (inéditos y muy raros)*. Ed. Porrúa. México.

Aguilar Gustavo F. *Los presupuestos en México desde los tiempos de la colonia hasta nuestros días*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1940.

Barragán y Barragán, José. *Introducción al federalismo*. Ed. UNAM. México. 1978.

Bazant, Jan. *Breve historia de México, de Hidalgo a Cárdenas (1805-1940)*. La Red de Jonás Premia Editora. México. 1980.

Beneyto Pérez, Juan. *Historia de la administración española e hispanoamericana*. Ed. Aguilar. Madrid. 1958.

Benítez, Fernando. *Lázaro Cárdenas y la revolución mexicana*. 3 tomos. Ed. FCE. México. 1980.

Bodino, Jean. *Los seis libros de la república*. Ed. Aguilar. Madrid. 1973.

Busto, Emiliano. *La administración pública de México: breve estudio comparativo entre el sistema de administración de hacienda en Francia y el establecido en México*. Ed. Secretaría de la Presidencia. México. 1976.

Cardoso, Ciro. (coord.) *Méjico en el siglo XIX*. Ed. Nueva Imagen. México. 1981.

Carrillo Prieto, Ignacio. *El poder ejecutivo en las constituciones de independencia*. Ed. UNAM. México, 1979.

Castañeda Niebla, María Belén, et. al. *La administración pública de 1786 al primer tercio del siglo XIX*. Tesis. UNAM. México. 1979.

Congreso de la Unión. *Los derechos del pueblo mexicano*. Ed. Porrúa. México. 1978.

Córdova, Arnaldo. *La ideología de la revolución mexicana. La formación del nuevo régimen*. Ed. Era. México. 1980.

Córdova, Arnaldo. *Los orígenes del Estado en América Latina*. Cuadernos del CELA. UNAM. México. 1981.

Costeloe, Michael P. *La primera república federal de México. 1824-1835*. Ed. FCE. México. 1975.

Cué de Duarte, Irma. "Espíritu y alcances de la LOAPF", en: Suplemento XV aniversario. Periódico *El Día*. junio, 1977.

Díaz Rugama, Alberto. *Guía práctica para el empleado en la república*. Imprenta del Socialista. México. 1887.

Dublán y Lozano. *Legislación mexicana*. Edición Oficial. 52 tomos. México. 1876.

Durán Ponte, Víctor Manuel. *Méjico: la formación de un país dependiente*. Ed. UNAM. México. 1979.

Estrada y Zenea, Ildefonso. *Manual de gobernadores y de jefes políticos*. Imprenta I.V. Villada. México. 1878.

Fernández Santillán, José. *La administración pública en la época colonial*. Tesis. UNAM. México. 1978.

Fernández Santillán, José. *Política y administración pública en México*. Ed. INAP. México. 1980.

Flores Caballero, Romeo R. *Administración y política en la historia de México*. Ed. INAP. México. 1981.

Guerrero, Omar. "La administración pública presidencial", en: *revista de investigaciones jurídicas*. Publicación de la Escuela Libre de Derecho. México. 1980.

Guerrero, Omar. *La administración pública del Estado capitalista*. Ed. INAP. México. 1980.

Hegel, Jorge Guillermo Federico. *Filosofía del derecho*. Ed. UNAM. 1975.

Hintze, Otto. *Historia de las formas políticas*. Ed. Revista de Occidente. Madrid. 1975.

Iturriaga, José. "La administración pública durante la dictadura santanista", en: *revista de administración pública* No. 3. INAP. México. 1956.

Leal, Juan Felipe. *La burguesía y el Estado mexicano*. Ed. El Caballito. México. 1975.

López Gallo, Manuel. *Economía y política en la historia de México*. Ed. El Caballito. México. 1974.

Lynch, John. *Administración colonial española 1782 -1810*. Ed. Eudeba. Argentina. 1967.

Marx, Carlos y Engels, Federico. *Obras Escogidas*. 2 tomos. Ed. Progreso. Moscú. 1955.

- Miranda, José. *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*. Ed. UNAM. México. 1978.
- Mora, José María Luis. *Méjico y sus revoluciones*, 3 tomos. Ed. Porrúa. México. 1977.
- Moreno, Rodrigo. *La administración pública federal en Méjico*. Trabajo presentado al "Premio Nacional de Administración Pública", INAP. México. 1980.
- Obregón, Alvaro. *Discursos*. Tomos I, II. Biblioteca de la Dirección General de Educación Militar. México. 1932.
- Pani, Alberto J. *Memoria de la secretaría de hacienda y crédito público correspondiente a los años fiscales de 1923, 24, 25*. Ed. Cultura. México. 1926.
- Peña, Sergio de la. *La formación del capitalismo en Méjico*. Ed. Siglo XXI. México. 1979.
- Rabasa, Emilio. *La constitución y la dictadura*. Ed. Porrúa. México. 1976.
- Santibáñez, Enrique. *El ejecutivo y su labor política*. México. 1916.
- Schmitt, Carl. *La dictadura*. Ed. Revista de Occidente. Madrid. 1968.
- Secretaría de Gobernación. *Diario de debates del congreso constituyente de 1916-17*. México. 1969.
- Secretaría de la Presidencia. *Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana*. Comisión de Administración Pública (CAP), Dirección General de Estudios Administrativos. México. 1967.
- Secretaría de la Presidencia. *Bases para el pro-*grama de reforma administrativa del poder ejecutivo federal. México. 1971.
- Secretaría de la Presidencia. *Méjico a través de los informes presidenciales. La administración pública*. Tomo 5. Volúmenes, 1, 2, 3, 4, y 5. México. 1976.
- Secretaría de la Presidencia. *Aportaciones al conocimiento de la administración pública federal, (autores mexicanos)*. México. 1977.
- Secretaría de la Presidencia. *Aportaciones al conocimiento de la administración pública federal, (autores extranjeros)*. México. 1977.
- Semo, Enrique. *Historia del capitalismo en Méjico: Los orígenes*. Ed. Era. México. 1973.
- Tocqueville, Alexis de. *El antiguo régimen y la revolución*. Ed. Guadarrama. Madrid. 1969.
- Uvalle Berrones, Ricardo. *El gobierno en acción. La formación del régimen presidencial de la administración pública*. Tesis de Maestría, UNAM. FCP y S. 1980.
- Waldo, Dwight. *Administración pública. La función administrativa, los sistemas de organización y otros respectos*. Ed. Trillas. México. 1974.
- Wilkie, James W. *La revolución mexicana, gasto federal y cambio social*. Ed. FCE. México. 1979.
- Wilson, Woodrow. *El gobierno congresional*. Ed. España Moderna. Madrid.
- Wilson, Woodrow. "El estudio de la administración", en: *revista de aniversario INAP*. México. 1980.

EL FEDERALISMO MEXICANO Y LA COORDINACION INTERGUBERNAMENTAL

Sergio Gutiérrez Salazar

"Ya hemos dicho que las instituciones políticas han sido diseñadas casi siempre por los hombres de estudio, como material de disquisiciones meramente especulativas, dignas solamente en un teorismo Platónico; pero esa afirmación puede hacerse absoluta con referencia a la administración de los estados, que ni como curiosidad abstracta se ha tomado en cuenta. No se ha pensado que es imposible hacer una nación ordenada y fuerte con provincias sin organización ni energías, como es absurdo querer construir un edificio sólido y firme con bloques de material deleznable o ductil. En los días de nuestra historia, los Estados (mejor sería decir los gobiernos de los Estados), a semejanza de lo que acontece con los individuos, no han sabido asumir más que dos actitudes igualmente malas; la de sumisión y la de rebelión. Es preciso substituirlas por la entereza y la disciplina que nacen de la estimación del derecho".

Rabasa, Emilio. *La Constitución y la Dictadura.*

INTRODUCCION

No es ésta la primera vez que la máxima casa de estudios de México* se ocupa del tema del

federalismo. Recordemos que hace más de una década publicó un libro sobre los Sistemas Federales del Continente Americano, en el que se contienen valiosas aportaciones de destacados constitucionalistas del área. Ese trabajo que iniciara el maestro Mario de la Cueva, sirve al que hoy realizamos como un valioso precedente; en la presentación de la obra se señala que la idea original fue "organizar un conjunto de estudios sobre los problemas jurídicos del federalismo en Latinoamérica".

* Este trabajo se presentó, en su versión original, dentro del Coloquio sobre Federalismo y Descentralización, organizado por el Instituto Nacional de Administración Pública y la Facultad de Derecho de la UNAM, en marzo de 1982. N. del D.

El programa que en este coloquio se desarrolla muestra cómo ha evolucionado el estudio del problema; ahora se emprende el tratamiento del tema no sólo en sus aspectos jurídicos, sino con particular énfasis hacia la coordinación intergubernamental en diversas materias. Esto es muestra inequívoca del avance y modernización de la idea federalista.

En la última década en diversos países tanto del continente americano como del europeo ha tomado un fuerte impulso del debate acerca de la centralización y la descentralización; el tema no es ni con mucho, un aspecto que preocupe únicamente a los estados del régimen federal, lo encontramos también en forma importante en países de acendrada tradición centralista tales como Francia y, particularmente, la España posfranquista, con su nueva Constitución.

El debate parece centrarse ya no en aspectos meramente jurídico-políticos sino que ahora se extiende a los aspectos que tienen fundamentalmente que ver con la distribución de competencias administrativas entre los niveles central y local de gobierno, entre la administración nacional y las administraciones más ligadas a la vida local.

En nuestro país se ha trabajado también en este sentido; en la administración del Presidente José López Portillo, se ha dado un fuerte impulso a las relaciones de coordinación y concertación administrativa entre los tres órdenes de gobierno, sin desconocer que ya éstos se daban desde el primer tercio del siglo.

En el presente trabajo nosotros habremos de desarrollar el tema en tres partes, básicamente:

En primer término y a riesgo de ser repetitivos, haremos un breve análisis del federalismo mexicano, sobre todo a partir de la Constitución de 1917, para revisar si en ella se dan las condiciones para la coordinación administrativa, económica y financiera entre la federación, estados y municipios y buscar las bases bajo las cuales ésta se desarrolla en México, o si por el contrario nuestra Carta Magna se limitó a la estructuración político-jurídica del federalismo mexicano.

En segundo término, haremos mención a los principales aspectos en que se realiza la coordinación y concertación tanto administrativa como económica y financiera en México y referiremos, así sea brevemente, los instrumentos jurídicos en que dichas acciones se sustentan.

Por último habremos de intentar concluir con algunas recomendaciones que permitan dar un marco jurídico más adecuado a las relaciones de coordinación que se dan en nuestro sistema federal.

EL FEDERALISMO MEXICANO

Antecedentes

Hasta el célebre estudio de Nettie Lee Benson, sobre la *Diputación Provincial y el Federalismo en México*,¹ era una idea muy extendida que la federación mexicana era una imitación extralógica del modelo norteamericano. Ya en un estupendo trabajo de Jorge Carpizo,² se

¹ Lee Benson, Nettie. *La Diputación Provincial y el Federalismo en México*. Ed. del Colegio de México. 1954.

² Carpizo, Jorge. "El Sistema Federal Mexicano", en: *Los*

citan los diversos antecedentes que muestran cómo la solución federal fue la única que teníamos para preservar la unidad, señala el autor citado que, "la esencia de nuestro sistema federal respondió, como afirmamos, a una necesidad, porque si la solución federal no se hubiera implantado, probablemente, México se hubiera balcanizado".

Tan importante fue la tendencia a la separación de las diversas provincias que, como señala F. Jorge Gaxiola,³ "mientras el constituyente ocupábase en sus árduas tareas, el espíritu regionalista, impreciso, quizás confuso, se atizaba con el éxito deslumbrante de la Constitución norteamericana y convertíase en positiva ansia en necesidad inaplazable, a extremo tal que el Congreso para apaciguar tan agitadas tendencias localistas, hubo de expedir, aun antes que la Constitución misma, el Acta Constitutiva, en la que se estableció por primera vez el federalismo en México".

El mismo autor citando a Mariano Otero, señala que el federalismo en México, era un sistema impuesto por la naturaleza; "El principio, decía, de organizar en diversas secciones del territorio, autoridades suficientemente facultadas para atender sus necesidades locales, es un principio tan fuerte y universalmente adoptado como lo fue el de la Independencia Nacional, y desde Chiapas hasta las Californias la República no tiene más que una voluntad sobre esto. Inutil sería ir a predicarles las ventajas del centralismo; ellos saben muy bien que en ese centro que no los conoce, que no

se les parece, que está a gran distancia de ellos que no se interesa naturalmente en su suerte, más que de una manera secundaria y con el que muchos tienen una comunicación en extremo tardía, no hay ni el poder de conocer sus diversas necesidades, ni la capacidad de abrazarlas en su conjunto ni en fin, el interés de poder dictar las medidas convenientes con la oportunidad debida. Ellos conocen que sus necesidades son diversas y urgentes y su derecho es, pues, el que se den a cada uno de los medios que reclama, con la brevedad y el conocimiento que es preciso, cosa que pueden hacer las autoridades locales".⁴

Lo extenso de la cita se justifica según nosotros, dado que muestra que el problema del sistema federal como lo entendió Mariano Otero, sigue siendo el mismo más de un siglo después; determinar qué es del ámbito nacional y qué del ámbito local, como el propio Gaxiola señala "no debe estudiarse si nuestro sistema federal se dirige a proteger intereses políticos regionalistas preexistentes, sino a introducir un elemento de defensa del interés local y del interés central como medio de equilibrio de los poderes y como obstáculo para la realización de la dictadura".⁵

Bástenos estas consideraciones para mostrar que entre nosotros el sistema federal, fue la fórmula para conservar la unidad como país, y no para "desunir lo unido como se profetizó el siglo pasado".

Base Constitucional del Federalismo Mexicano

Se señala con frecuencia a los Artículos 40 y

³ Gaxiola F. Jorge. *La Crisis del Pensamiento Político Algunos Problemas del Estado Federal.* Ed. Manuel Porrúa. México. 1956.

⁴ *Ibidem.*

⁵ *Ibidem.*

41 de nuestra Carta Magna como los fundamentos de nuestro sistema federal, en efecto estos artículos establecen:

ARTICULO 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

ARTICULO 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus régimenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

No obstante que los artículos transcritos son los principales en la Carta Fundamental, existen otros artículos que mucho tienen que ver con la estructura federal de gobierno, a riesgo de omitir alguno, citaremos los que a nuestro juicio son los más relevantes.

Indiscutiblemente que el Artículo 124 de la Carta de Querétaro, es el más ligado a los ya citados 40 y 41; podemos decir que es consecuencia de aquéllos, dado que es en éste en el que se sientan las bases y el principio para la determinación del régimen interior, para la distribución de competencias y para el ejercicio de la soberanía a que se refiere el Artículo 41 de la Carta Magna.

El Artículo 124 establece: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados".

Otros preceptos constitucionales que atañen directamente al régimen federal son el Artículo 31, que establece la concurrencia tributaria de las tres órdenes de gobierno, y en forma relevante los artículos 115 y 122 que agrupados bajo el Título Quinto "De los Estados de la Federación", establecen provisiones sobre la administración y el Gobierno del Municipio, y de los Estados, así como los derechos, obligaciones y prohibiciones a los que en nuestro sistema constitucional están sujetos.

Federalismo Jurídico -Político

Cabe destacar, como un dato interesante, que desde el primer documento vigente federalista, esto es el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, se estableció en su Artículo 5o. que "La Nación adoptará para su gobierno la forma de república representativa, popular, federal".

En su Artículo 6o. se señaló: "Sus partes integrantes son Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalle en estas Actas y en la Constitución general".

No obstante la mención del Artículo 6o. la Constitución que le siguió, esto es, la Federal de 1824, no estableció ningún Artículo en el que se hablara de la autonomía de los Estados en lo concerniente a su régimen interior, ni hasta la fecha se han hecho aclaraciones de qué se entiende por régimen interior; solo encontramos una referencia al respecto que señala; "Finalmente, el artículo 40 establece la estructura federal del Estado mexicano. En esta parte del precepto, se hace una división

ideal de la soberanía, otorgándola a la Federación en lo exterior y conservándola para los Estados Federados en cuanto a su régimen interior”⁶

Añade el citado texto: “El mecanismo que opera dentro de la estructura federal no es el de una división de la soberanía sino una descentralización del poder con un gobierno doble o mejor dicho, una descentralización política y administrativa mediante una distribución de competencias. De este modo, el Estado Federal conserva su carácter unitario y su representación jurídica y política internacional y los Estados Federados mantienen su autonomía interna”⁷

Las transcripciones anteriores persiguen como objetivo el demostrar que si bien el establecimiento del sistema federal data de hace casi 160 años, aún hay en nuestro país puntos no suficientemente estudiados que conducen a los errores como el de señalar que régimen interior es opuesto a “representación jurídica y política internacional”. Aceptar eso equivaldría a afirmar que al nivel federal sólo le corresponde el manejo de asuntos de política exterior y el resto sería de competencia de los estados.

Por nuestra parte, el Régimen Interior a nuestro juicio denota “la capacidad que cada Estado federado tiene para darse su propia Constitución, en la que se sustentan las bases para que cada entidad federativa organice y estructure su gobierno y su propia administración, así como también para regular las activi-

dades de los particulares y dictar las leyes y disposiciones jurídicas en las materias de su competencia”⁸

Régimen interior y la distribución de competencias o delimitación de esferas de acción entre los diversos órdenes de gobierno, son pues aspectos que no pueden en modo alguno desligarse, no obstante, en México, el sistema de distribución de competencias no fue establecido en forma de vigencia plena hasta la Constitución de 1857, que en su Artículo 117 señalaba: “Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados”.

Con idéntica redacción que en 1857, el actual Artículo 124 (123 del proyecto de Carranza) fue aprobado en Querétaro en 1917 (por 148 votos contra 6), sin discusiones que puedan considerarse relevantes.

Las anteriores referencias nos demuestran que en el ánimo del Constituyente Mexicano de 1856-1857 y de 1916-1917, no estuvo presente en forma clara el problema de distribución de competencia que ahora nos preocupa, a lo sumo se limitaron a reproducir no literalmente un precepto de la Constitución norteamericana, y establecieron así el principio de facultades expresas para los poderes federales y de atribuciones implícitas para los estados federados.

De ahí que sea de justicia mencionar que Mariano Otero en su voto particular al Acta

⁶ Los Derechos del Pueblo Mexicano. Nota explicativa al Artículo 40 en Cámara de Diputados L. Legislatura. 1979.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Gutiérrez Salazar, Sergio Elías. *Derecho Administrativo en Estados y Municipios*. Instituto Nacional de Administración Pública. Serie Praxis No. 39. México. 1981.

Constitutiva y de Reformas de 1847, señaló: "Expuesto así cuanto me parece necesario variar en la Constitución, es preciso ocuparme de otro punto interesantísimo omitido en ella; o por lo menos tratado muy ligeramente. ¿Cuáles son los límites respectivos del Poder General y del Poder de los Estados? y una vez conocidos estos límites, ¿cuáles son los mejores medios de prever la recíproca invasión, de manera que ni el poder del centro ataque la soberanía de los Estados, desconociendo o usurpando sus facultades? Ninguna otra cosa, señor, me parece más urgente que ésta, porque el mal lo tenemos delante y es un mal tan grave, que amenaza de muerte las instituciones"⁹

No obstante la importancia de lo manifestado por Otero en su Voto Particular, la delimitación de competencias federación-estados no fue establecida en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, perdurando la indefinición competencial hasta 1857, en que la Constitución Liberal de la Reforma introdujo la fórmula que repitió íntegramente la de 1917 en su Artículo 124. Esto nos permite percarnos que el federalismo adoptado por la Constitución de 1824 y refrendado, tras la irrupción centralista, por el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, fue un Federalismo enteramente político, en el que importaba más la organización política del Estado que la determinación de ámbitos competenciales entre las diversas instancias de Gobierno.

El voto del ilustre jurista Otero nos demuestra la incuestionable importancia del tema; la vigencia del problema es lo que hoy nos tiene aquí reunidos.

⁹ Voto Particular de Mariano Otero en Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*. Cuarta Edición. Ed. Porrúa. México. 1971. p. 463.

Los apartados anteriores nos han permitido conocer el desarrollo del tema federal desde una óptica fundamentalmente jurídico-política. Es incuestionable, por razones propias de la concepción del Estado que imperaba, que era eso lo que mayormente preocupaba; sin embargo, en los momentos actuales, en los que ya no se cuestiona el ser federal, lo que tiene ahora mayor significación e importancia lo constituye la determinación del nivel de autoridad al que le corresponde el ejercicio de las facultades de índole administrativa en general, y económicas y financieras en lo particular. Para abordar este aspecto habremos de citar, así sea brevemente, las principales disposiciones de nuestra Carta Magna que mayor incidencia tienen con estos aspectos, para analizar tanto las competencias exclusivas como las coincidentes en los diversos órdenes de gobierno.

De la División de Competencias en el Federalismo Mexicano

Como antes dijimos, nuestra Constitución adopta el sistema de facultades expresas para los poderes federales y excluyentes para los poderes estatales y aun municipales, lo cual se desprende del texto del artículo 124 Constitucional, varias veces citado.

Evidentemente, esta forma de distribución por simple que parezca no lo es tanto, ya que de la lectura del texto constitucional se podrían desprender tres tipos de facultades, a saber:

PRIMERO. Las facultades expresas en favor de los poderes federales, con lo que se conformaría el ámbito de competencia federal.

SEGUNDO. Las que por propia disposición de la Carta Fundamental se prevé que concurren o coincidan la federación y los poderes locales.

TERCERO. Las facultades y prohibiciones que la propia Constitución señala a los Estados, que conjuntamente con las que en su propia esfera se señalen, constituiría el marco fundamental de los Estados y aun de los municipios.

Respecto al segundo tipo de facultades, las coincidentes, el Maestro Tena Ramírez ha señalado que "Hay en nuestro derecho constitucional, aparte de las facultades que como coincidentes terminamos de exponer, otras que sólo en apariencia participan de la misma característica. Ellas son, entre otras, las relativas a salubridad, a vías de comunicación y a educación..."

"Estas facultades son a primera vista coincidentes por cuanto corresponde a la federación y a los Estados legislar simultáneamente en cada una de estas materias. Pero en realidad no son coincidentes, porque dentro de cada materia hay una zona reservada exclusivamente a la Federación y otra a los Estados.¹⁰

A parte de las coincidencias a que se refiere Tena Ramírez, del análisis de la Constitución Mexicana que realizamos encontramos que aparecen otras facultades en que en forma importante concurren la federación, los estados y los municipios y que no se señalan por el mencionado autor, entre ellas podemos citar:

Las del artículo 18 Constitucional en materia del sistema penitenciario, producto de la existencia de dos sistemas jurisdiccionales existentes.

Las concurrencias en el tratamiento de los asentamientos humanos, motivada por la reforma constitucional de 1976, a los Artículos 27, 73 y 115 constitucionales.

Las concurrencias derivadas del tratamiento de los procedimientos agrarios y de la imposición de modalidades a la propiedad privada a que se refiere el Artículo 27 en sus fracciones IV, XI, XII y XVI respectivamente.

En general la facultad de expropiación por causa de utilidad pública que se da a ambas órdenes de gobierno en el Artículo 27 constitucional.

La del Artículo 28 constitucional en materia de protección a las cooperativas que vendan sus productos en el extranjero y que no sean artículos de primera necesidad.

Evidentemente la concurrencia impositiva que establece la fracción IV del Artículo 31 constitucional.

Por último, la concurrencia que en la ejecución de leyes federales le señala la Constitución Federal en los artículos 104 fracción 1, 123 y 130 para que los estados en sus respectivas jurisdicciones, conozcan de controversias mercantiles, apliquen la ley laboral o de cultos.

Hasta aquí hemos querido demostrar cual ha sido el origen del federalismo mexicano, sus aplicaciones jurídico-políticas y la forma de entender y atender el ejercicio de las com-

¹⁰ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Cuarta Edición. Ed. Porrúa. México. 1975.

petencias que a cada orden de gobierno corresponde. De lo expuesto podemos concluir que en el análisis del fenómeno federal en México, no tuvo fundamental importancia la realización de acciones de índole administrativa, económica y financiera, y su distribución competencial, temas éstos que indiscutiblemente son ahora los que importan a la vida de los diversos sistemas federales y aun aquellos de configuración central como lo demostraremos.

LA COORDINACION Y CONCERTACION ENTRE FEDERACION, ESTADOS Y MUNICIPIOS

**(Aspectos Administrativos, Económicos
y Financieros)**

Consideraciones Generales

Evidentemente la propia idea federal denota coordinación y colaboración entre los diversos órdenes de gobierno ya que por razones lógicas en todo régimen federal coexisten dos órdenes jurídicos diferentes a saber, el federal y el local, los que por razones de que ejercen su actividad administrativa sobre el mismo territorio y para la misma población tienen necesariamente que relacionarse.

Es de justicia señalar que en 1960 el recientemente desaparecido Maestro Gustavo R. Velasco desarrolló el tema bajo el nombre "Relaciones Administrativas entre la Federación y los Estados".¹¹ En ella destaca algunos aspec-

tos que aún hoy conservan vigencia y que el autor plantea en forma de interrogantes, y son fundamentalmente dos: primero "cada vez que se reforma la Constitución, el gran problema político de cuál es el campo de acción propio del Gobierno General, y cuál el que debe respetarse a los estados".

De ahí se plantea el problema de qué "posibilidades de cooperación existen entre la Federación y los Estados", para terminar cuestionando "el punto de más importancia práctica y jurídica y debo declarar que el que me despertó el interés por el tema más amplio de las relaciones entre los gobiernos en materia administrativa, es el concerniente a la posibilidad de que la federación administre a través de los estados... ¿es admisible dentro de nuestro régimen constitucional que el Gobierno Federal cumpla sus tareas, tanto vale decir que aplique, que ejecute sus leyes administrativas, no a través de órganos propios, sino de la actividad de funcionarios y empleados locales?."

La poca práctica que entonces comportaban la coordinación y la colaboración administrativa entre ambos órdenes de gobierno hizo que a la fecha en que se expuso el documento del Lic. Velasco sólo citara los ejemplos de colaboración impuesta por leyes que existían entonces, así encontramos que refiere; "la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, previene que son auxiliares de él y de la policía Judicial Federal las policías locales, preventivas y judiciales, de la República y que estarán bajo la autoridad y mando inmediato de aquél (Art. 40, frac. III y 3); la Ley General de Población hace de los Ejecutivos locales y sus dependencias y de los ayuntamientos, auxiliares de la Secretaría de Gobernación en las funciones que a ésta correspondan en el

¹¹ Velasco, Gustavo R., "Relaciones Administrativas entre Federación y los Estados". Conferencia en el Ilustre y nacional Colegio de Abogados, en *El Pensamiento Jurídico de México en el Derecho Administrativo*. Ed. Manuel Porrua, México, 1962.

Registro de Población e Identificación Personal (Art. 8); el Código Sanitario también declara auxiliares a todos los funcionarios y empleados que dependan de los Ejecutivos de los estados o de los ayuntamientos (Art. 7); la Ley sobre Atribuciones al Ejecutivo en Materia Económica dispone que para su debido y eficaz cumplimiento y el de las disposiciones que de ella deriven, las autoridades locales prestarán al Ejecutivo Federal la colaboración que sea necesaria (Art. 20); en forma parecida, la Ley Federal de Caza exige a las autoridades locales y municipales que coadyuven con la Secretaría de Agricultura para el logro de las finalidades señaladas en ellas (Art. 7); la Ley de Estadística ordena que todo funcionario o empleado de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios se considerará no solamente informador... sino recolectores y auxiliares permanentemente tratándose de cualesquiera estadísticas federales, aunque no posean carácter censal, etc. Ahora bien, ¿se apegan a la Constitución estas disposiciones? ¿Están los funcionarios y empleados locales obligados a cumplir las leyes generales, a recibir órdenes de funcionarios federales, a convertirse en sus auxiliares y colaborar coadyuvar, etc.?".¹²

De la transcripción de estos ejemplos el autor citado pasa a señalar los casos en que a su juicio se puede válidamente "ordenar a los estados y a las autoridades y demás elementos personales que formen parte de sus gobiernos". A tal efecto cita los casos de la concurrencia constitucional en materia tales como educación, salud y vigilancia del culto religioso.

Después de estas anotaciones el Lic. Velasco aborda el problema del Artículo 120 Constitucional en el que se establece que: "los gobernadores de los estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales". El resto del esfuerzo del trabajo se orientó al análisis de esta cuestión que a nosotros nos parece más bien lateral al tema y se perdió la oportunidad de conocer sus puntos de vista más profundos; no obstante, debemos reconocer el mérito que tiene el haber planteado el problema en una dimensión que estimamos importante.

Por nuestra parte queremos hacer notar que en las dos décadas que median de la conferencia aludida y a la fecha, el Estado Mexicano, ha visto ampliar tareas y atribuciones aunque justo es reconocer que el proceso empezó años antes y fundamentalmente para incrementar facultades al Gobierno Federal, en detrimento, en ocasiones de los poderes locales.

Baste señalar, a guisa de ejemplo y para corroborar la afirmación anterior, que los artículos 27, 73 y 123 constitucionales —medulares en la determinación de competencias entre la Federación y los Estados— han sido reformados 11, 26 y 14 veces, respectivamente, en la mayoría de los casos para otorgar nuevas atribuciones a los poderes federales; en tanto que el artículo 124 de la propia Ley Fundamental que establece la fórmula de distribución de competencias, no ha sido modificado nunca desde su incorporación en el texto de 1917 que reprodujo su readicción original de la Carta Constitucional de 1857 que por primera vez lo estableció.

El crecimiento del aparato administrativo federal ha sido de tal magnitud que de "...Una ojeada a los incrementos habidos en los últi-

¹² *Ibidem.*

mos lustros en los recursos humanos y financieros y en las entidades paraestatales del Ejecutivo Federal, nos permitirá tener una idea de lo que nos espera. En primer caso de 278,000 efectivos que se estimaba existían en 1950; se pasó en 1970 a 740,000; a finales de 1975 a 1,400,000 y para 1981 a 2,500,000. En materia de presupuesto público de 109 mil millones ejercidos en 1970, se pasó a 530 mil millones en 1976 y para 1982 el presupuesto programado es de tres billones 285 mil millones de pesos. En el sector paraestatal el número de instituciones creció en proporciones semejantes pues de 151 que existían en 1950, el número se elevó a 262 en 1960, a casi 600 en 1970 y al concluir el sexenio anterior existían más de 950 entidades paraestatales".¹³

El crecimiento fue de tal forma importante que se hizo evidente en la década pasada que la administración del Gobierno Federal acusaba una hipertrofia importante de ahí que se haya decidido por el Presidente José López Portillo emprender un programa federal de fortalecimiento del federalismo que incrementó en forma substancial la coordinación y concertación entre federación, estado y municipios, a la que nos referiremos en seguida.

Esta coordinación se viene dando, como antes dijimos, desde la década de 1930; en ocasiones en relación con aspectos concurrentes y en algunos casos y materias que, teniendo potestad federal, se obligó a los estados a colaborar administrativamente en la aplicación de las leyes respectivas. Esto determinó que

los instrumentos de la coordinación fueran las leyes federales y los convenios administrativos.

Resulta sumamente importante señalar que la coordinación y concertación administrativa a través de convenios de esta naturaleza había sido sugerida desde 1940, por el entonces Partido de la Revolución Mexicana (hoy PRI).

En efecto, el Segundo Plan Sexenal relativo al Programa de Gobierno del General Manuel Avila Camacho, incluía un apartado expresamente dedicado a la "Planeación y Coordinación de las actividades gubernamentales en las distintas instancias, en los siguientes términos:

"El Partido de la Revolución Mexicana Postula:

I. Que para mantener mejor el régimen federal establecido por la Constitución, la necesaria coordinación de las actividades del Gobierno Federal con las de los Gobiernos locales y los Municipios, debe realizarse principalmente por medio de convenios que no tiendan a establecer sistemas rígidamente uniformes en todo el país, sino que se adapten a las características, necesidades y posibilidades locales".¹⁴

A continuación analizaremos sucesivamente, de una parte, los aspectos administrativos, y de otra, los económicos y financieros en el contexto de la coordinación determinada por ley y la establecida mediante convenios administrativos.

¹³ González Parás, José N. "Eficiencia, Responsabilidad y Productividad en la Administración Pública". Ponencias IEPES. *Modernización de la Administración Pública*. León, Gto. 16 de marzo de 1982.

¹⁴ Partido de la Revolución Mexicana. *Segundo Plan Sexenal. 1940*. Partido Revolucionario Institucional. Comisión Nacional editorial. México. 1976, p. 56.

La Coordinación Administrativa

Evidentemente la colaboración administrativa se da más que nada en las facultades llamadas concurrentes; en éstas encontramos los ejemplos más antiguos e importantes que en materia administrativa podemos señalar: así, los convenios mediante los cuales se establecieron los Servicios Coordinados de Salud Pública en los Estados se remontan a 1934; la coordinación fiscal preocupó a la administración federal desde 1925, fecha en que se celebra la 1a. Convención Nacional Fiscal, cuyo objeto fue conciliar los intereses fiscales de los gobiernos federal y estatales.

Entre las colaboraciones administrativas que se imponen por ley podemos citar los casos siguientes:

En materia de salud pública

El Código Sanitario vigente contiene un capítulo específico sobre coordinación y cooperación de los servicios en materia de salubridad general, que abarca de los artículos 12 al 20 del propio ordenamiento; en él se señalan las bases en que se da la coordinación y se prevé la firma de convenios para el establecimiento de los servicios coordinados de salud Pública.

En materia educativa

En esta materia, también de ejercicio concurrente entre los dos órdenes de gobierno, se da igualmente la coordinación desde hace tiempo, sólo que a diferencia de la salubridad

general, en ella encontramos peculiaridades que no se dan en otros casos y que son las siguientes:

Legislación concurrente. En este apartado queremos brevemente señalar que existe al lado de la Ley Federal de Educación una ley de educación si no en cada entidad federativa sí cuando menos en la mayoría de ellas, no obstante que el Artículo 3o. de la Constitución establece en su fracción VIII que "el Congreso de la Unión con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, Estados y Municipios..."

Esta fracción implica que debe existir un solo ordenamiento en esta materia, lo que se contrapone con lo dispuesto por el Artículo 31 en su fracción I que señala: "son obligaciones de los mexicanos hacer que sus hijos o pupilos, menores de quince años concurren a las escuelas públicas o privadas para obtener la educación primaria elemental y militar, durante el tiempo que marque la Ley de Instrucción Pública de cada Estado.

Esta falta de concordancia obedece a que la actual fracción VIII del Artículo 3o. Constitucional fue reformada en 1934, adicionándose así mismo la fracción XXV del Artículo 73, sin que se haya privado de la posibilidad de expedir leyes educativas a los estados del país.

Insuficiencia de la Ley Federal Vigente. Una clara muestra de insuficiencia en el cumplimiento del objeto de la Ley lo constituye que la Ley Federal de Educación vigente no alcanza el objetivo constitucional de "distribuir la función social educativa", ya que un solo artículo, el 29 de dicho texto, se relaciona con tal fin y señala:

"La Federación podrá celebrar convenios con los estados y municipios para coordinar o unificar los servicios educativos".

Además de este artículo otros del propio ordenamiento facultan a los estados a establecer servicios educativos y a dirigirlos técnicamente (artículo 28); a otorgar autorización a particulares para que imparten educación primaria, secundaria y normal, así como a reconocer oficialmente los estudios impartidos por los particulares (artículos 33 y 34).

Coordinación administrativa en materia educativa. Podemos afirmar que no obstante lo preceptuado por la legislación referida, lo que hasta la fecha se ha convenido entre la Federación y los Estados se refiere a materias tales como unificación de registro de títulos profesionales y de realización del programa de educación primaria para todos y no en términos generales como establece el artículo 3o. de la carta fundamental.

Lo que en esta materia se da es una real coincidencia en los términos que señala el Maestro Tena Ramírez,¹⁵ en el que el sistema educativo se difurca por una parte en el federal y por la otra el estatal, activando sobre el mismo territorio y la misma población, con los problemas que esto implica y que últimamente se han manifestado en forma dramática.

En materia de asentamientos humanos

Dijimos antes que en épocas recientes se estableció por reformas a los artículos 27, 73 y

115 de la Constitución Federal, la concurrencia de facultades entre la Federación, Estados y Municipios señalándose: "en consecuencia se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques (Art. 27). Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los estados y municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del Artículo 27 de esta Constitución" (artículo 73, fracc. XXIX-C).

El Artículo 115, por su parte, añade a lo anterior la regulación del fenómeno de las conurbaciones, indicando la concurrencia de actividades federales, estatales y municipales para que, en el ámbito de sus respectivas competencias dicten las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines, que en esta materia, previenen las disposiciones constitucionales citadas.

La Ley General de Asentamientos Humanos de mayo de 1976, dedica su Capítulo II al tratamiento específico de "la concurrencia y la coordinación de autoridades", estableciendo en el artículo 8o. que:

"Las atribuciones que en materia de Asentamientos Humanos tiene el Estado y que son objeto de esta Ley serán ejercidas de manera concurrente por las autoridades de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación, en el ámbito de su jurisdicción y competencias".

Previamente, en el artículo 5o. el propio

¹⁵ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional... Op. cit.*

ordenamiento legal hace obligatoria la cooperación de las autoridades estatales, y aún de las municipales, en los siguientes términos:

"Las autoridades de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación, proveerán en la esfera de sus respectivas competencias al cumplimiento de los planes correspondientes y a la observancia de esta Ley y las demás que se dicten conforme a ella. Dichas autoridades deberán informar a las superiores responsables de la ejecución de los planes, cuando alguna dependencia al ejercer sus funciones, falte al cumplimiento de la presente Ley".

A este respecto cabe destacar que el campo por analizar es amplísimo, baste citar, la importancia de determinar la naturaleza jurídica de los planes de desarrollo urbano, la definición de la autoridad a que corresponde determinar y mediante qué instrumento jurídico, los usos, destinos y reservas del suelo para no citar algunos temas de la materia.

La Coordinación Administrativa en Otras Materias

Quisimos en los apartados anteriores referirnos en forma explícita a la coordinación que se da en tres materias que por su importancia son trascendentales para la vida administrativa, económica y social del país, en este apartado sólo citaremos en forma breve un conjunto de materias en las que se da asimismo la concurrencia entre los diferentes órdenes de gobierno, nos limitaremos a aquellas de mayor tradición jurídica.

Población

En el ámbito propio de la función de gobierno, y dentro del marco de la Ley General de Población, se establece que los Estados y Municipios deberán colaborar con la Secretaría de Gobernación en la vigilancia de la legal estancia en el país, de los extranjeros que acudan ante ellos a tramitar algún asunto. (Artículo 28, Ley General de Población).

Recientemente y en forma de convenios de colaboración administrativa celebrados entre los gobiernos estatales y la Secretaría de Gobernación, se firmó el compromiso por parte de los primeros de incorporar a partir de este año en las actas del registro civil, el número de clave única del registro de población, con lo que se inicia la materialización de esta función que aparece en la Ley desde 1970, y aun desde antes.

Turismo

En materia turística, existe así mismo una larga tradición de colaboración administrativa para la realización de las funciones de autorización, supervisión y vigilancia de la prestación de servicios turísticos, en los términos y modalidades que se señalan en las respectivas autorizaciones. Incluso llegaba al extremo de celebrar convenios en los finales de la década de 1950 para que una oficina de turismo estatal, ejerciera facultades de la dependencia federal del ramo, coincidiendo hasta hace poco tiempo el nombramiento en una misma persona de delegado federal y responsable estatal de turismo.

En idénticos términos la vigente Ley Federal de Turismo de enero de 1980, posibilita la celebración de convenios de coordinación con los gobiernos de los estados y municipios, en el artículo 12, fracción XXVI.

La Coordinación Económica y Financiera

En el apartado anterior, referimos algunos aspectos de la coordinación administrativa y citamos las bases legales en que ésta se sustenta, ahora nos toca exponer el tema de la coordinación económica y financiera que se da entre la administración pública federal y los estados y municipios por la otra.

En primer término nos referiremos a aquellos aspectos de índole económico-tributarios que se traducen en esquemas de coordinación económica y financiera, basados en leyes. Haremos luego referencia a los convenios de coordinación en materia de inversiones públicas que se traducen en la transferencia de recursos y programas federales a los gobiernos locales. Por último referiremos otros aspectos de coordinación existentes que pueden repercutir en la economía y las finanzas locales.

La coordinación fiscal

Seguramente otro de los expositores de este día se habrá de referir a la coordinación fiscal, nosotros queremos básicamente toca los aspectos jurídicos del tema.

Debemos recordar que en esta materia se da, como antes lo señalamos la concurrencia constitucional de los tres órdenes de gobierno,

en efecto el artículo 31 de la carta fundamental señala:

“Son obligaciones de los mexicanos:

Fracción IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

Evidentemente que uno de los aspectos más relevantes de cualquier estado federal, lo constituye la distribución de los beneficios de la racaudación impositiva, el debate se remonta hasta los famosos escritos del “federalista”, al efecto sólo a guisa de ejemplo transcribiremos una nota relevante “una nación no puede existir mucho tiempo sin erario. Careciendo de este apoyo esencial, debería renunciar a su independencia, reduciéndose a la triste condición de provincia”. En lo referente a cuál era el mejor sistema tributario se señaló “la riqueza de las naciones se debe a una infinita variedad de causas... De ello se deduce claramente que no puede existir una medida común de la riqueza y, por supuesto, ninguna regla general o fija que permita determinar la capacidad tributaria de cada estado”.¹⁶

En México la discusión sobre lo que a cada nivel de gobierno le correspondería del producto de la imposición fiscal, provocó uno de los debates más intensos y bellos que generó el Constituyente de Querétaro. El resultado no obstante fue, como lo señalara el Ing. Alberto J. Pani, que “se produjo una carencia de preceptos constitucionales que delimitan técni-

¹⁶ Hamilton Madison Jay. *El Federalista*. 2a. Edición Ed. FCE. México. 1957, p. 84.

camente los diversos campos de imposición del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados y de los municipios,... tiene consecuencias anárquicas en el régimen general del país y produce indebidas sobreposiciones de impuestos que lo estorban o en algunos casos, impiden el desarrollo del comercio y de la industria...”.¹⁷

Estas motivaciones que originaron la primera convención nacional fiscal que “pretendía llegar a un reparto provisional de facultades entre la Federación y las entidades federativas, mientras la experiencia aconsejaba las medidas definitivas que deberían adoptarse”.¹⁸

Lo cierto es que la solución adoptada fue el enumerar en el artículo 73 en la fracción XXIX los diferentes gravámenes que en exclusiva debe cobrar el gobierno federal, aunque se reconoce explícitamente que del rendimiento de algunos de ellos debe participar a los estados. De esta suerte dicha fracción no existía en el texto original de nuestra Carta Magna, fueron necesarias sucesivas reformas de 1921 en adelante para definir el espectro jurídico-tributario del nivel federal, el que sin embargo no refleja el número total de impuestos que corresponde en exclusiva al Gobierno Federal, v.gr. el Impuesto sobre la Renta y otros.

Con la solución adoptada se redujo el ámbito fiscal tributario de los estados y munici-

pios quienes vieron paulatinamente reducida su participación porcentual en el total de la carga tributaria que se produce en México.

En 1933, se realizó la Segunda Convención Nacional Fiscal, ésta persiguió como objeto la participación de dos órdenes gubernamentales en el impuesto único, así se señaló que: “en los casos en que haya necesidad de que dos entidades impositivas deriven ingresos de la misma fuente, encomiéndese la determinación de gravámenes a una sola de ellas, reconózcase a las otras una participación conveniente en el rendimiento y establezcase una colaboración estrecha entre todas ellas en la administración y recaudación del impuesto”.¹⁹

La Tercera Convención Nacional Fiscal se reunió en 1947, se propuso establecer un sistema en el cual la Federación y los Estados, deberían tender a aprovechar un sistema de coordinación que garantizara la uniformidad y la coherencia del sistema impositivo federal con el estatal. De esto se produjo la Ley que Regula el pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas.

De estos antecedentes pasaremos al actual sistema de coordinación fiscal que se desprende de la nueva Ley de Coordinación Fiscal vigente a partir de 1980.

Conforme al artículo 1o. de la Ley referida, esta tiene por objeto: “coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponde a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir

¹⁷ Pani, Alberto J. citado en Manuel Yañez Ruiz. *El problema Fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política.* III 4 Vols. pp. 203-204.

¹⁸ Núñez Jiménez, Arturo. *Antecedentes y Características del Sistema Nacional de Coordinación Federal en México.* Trabajo Inédito.

¹⁹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Memoria de la Segunda Convención Nacional Fiscal.* México. 1947.

entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento”.

Del objeto anunciado desprendemos 4 elementos básicos, a saber:

- A. Crea el sistema fiscal nacional Coordinando los diferentes fiscos existentes.
- B. Sienta las bases para la participación de entidades federativas en el ingreso federal.
- C. Fija las reglas de *colaboración administrativa* entre los tres órdenes de gobierno.
- D. Crea y estructura los organismos de coordinación fiscal.

Respecto al primer elemento el mismo Artículo 2o. de la Ley de referencia, establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, celebrará convenios con los Estados que acepten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Al hacerlo participarán en el total de los impuestos federales, en los términos que se establece en las fracciones I y II de dicho artículo, los cuales crean el Fondo General y el Fondo Complementario de Participaciones que se integran, el primero con el 13% del total de ingresos federales por concepto de impuestos, que se adiciona con el 0.5% con el objeto de crear lo que se conoce como Fondo Municipal. Además se establece el 0.37% como fondo financiero complementario de participaciones, que persigue servir como vehículo para eliminar los desequilibrios regionales existentes.

El mismo ordenamiento, sienta las reglas de colaboración administrativa que con motivo

de la coordinación deba darse. De esta forma, el sistema nacional de coordinación fiscal no se limita a una mera transferencia de recursos sino que se adiciona con la colaboración administrativa que se conviene con los estados a fin de que éstos ejecuten facultades de administración tributaria que en principio corresponden al nivel federal.

Es importante mencionar que en virtud de estos convenios ha sido posible mejorar sensiblemente la administración tributaria.

Por último, el mismo ordenamiento establece los diversos órganos que “participarán en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal”. Dichos órganos son la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales; la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).

Por último, cabe destacar que la misma ley en estudio establece el procedimiento y las causas de reclamación o controversia que se pueden dar entre las diversas instancias de gobierno que convergen en la coordinación fiscal.

La evaluación del resultado alcanzado por la coordinación fiscal, no puede ser visto únicamente con la óptica económica o de montos crecientes en las participaciones en impuestos federales, pues a partir de ese análisis, son evidentes los incrementos en el ingreso de las haciendas públicas con motivo del actual sistema de coordinación, en virtud de que antes sólo participaban los estados y municipios del rendimiento de algunos impuestos, en tanto que ahora lo hacen del total del ingreso fiscal federal.

No obstante lo anterior, la óptica que debe utilizarse para hacer la evaluación referida debe necesariamente, ser más integral, esto es, sopesar hasta dónde es conciliable el mayor ingreso con menos autonomía tributaria como se entiende aún en el texto del Artículo 31 Constitucional.

Lo anterior se agrava si consideramos que tal vez el único instrumento de política económica —así sea parcial— con el que contaban los estados ha sido virtualmente arrancado de su esfera produciéndose, así, lo que un autor sudamericano calificara como “una situación dramática, que va liquidando prácticamente la federación entre nosotros, y que de ella solamente conserva lo que tiene de peor, o sea, la autonomía para el descontrol y desgobierno, con apelaciones periódicas a la ayuda nacional y el consiguiente agravamiento de la centralización”.²⁰

Como podemos apreciar la centralización en la definición y conducción de la política tributaria es un fenómeno que es ni reciente ni exclusivo de nuestro sistema federal; lo que demuestra, por otra parte, que aún las consecuencias finales de tal decisión no han sido debidamente exploradas, ni sus efectos político-jurídicos cabalmente analizados y estudiados.

Lo que no puede inducir a hacer una revisión crítica del sistema de coordinación fiscal, además del argumento de la centralización tributaria, es el resultado producido hasta ahora por dos años consecutivos de su aplicación,

²⁰ Arino de Melos Franco, Alfonso. “Estudos de Direito Constitucional”, citado por Jorge Reinaldo Vanossi. *Situación Actual del Federalismo*. Ed. Depalma, B. Aires. 1964.

en los que el abatimiento en la recaudación federal ha generado desajustes financieros en las haciendas públicas de estados y municipios, lo que aunados a la supresión creciente de impuestos y derechos locales los coloca casi exclusivamente en la misma suerte de la hacienda pública federal.

Esta situación no parece ser, a simple vista, muy congruente con la idea de organización federal que presupone la coexistencia en el tiempo y en el espacio de dos niveles de gobierno. Sin embargo, poco se ha estudiado este problema que nos parece de fundamental importancia; convendría pues profundizar en análisis y discusión.²¹

La coordinación en la programación y ejecución de inversiones públicas

Bajo este rubro queremos comprender la coordinación económica que se realiza para transferir, del gobierno federal hacia los estados y aun municipios importantes, recursos presupuestales y de inversión que siendo en principio de responsabilidad, en su ejecución, del gobierno federal, éste *los transfiere por vía de convenio a los poderes locales*.

En este apartado, nos referiremos básicamente al Convenio Único de Coordinación (CUC) y al Programa de Inversiones para el

²¹ Véase, sobre el particular a Retchkiman, Benjamín y Gil Valdivia, Gerardo. *El Federalismo y la Coordinación Fiscal*. Ed. UNAM. México. 1981. Esta obra resume la participación de los autores en el Coloquio sobre Federalismo y Coordinación Fiscal, organizado por la Coordinación de Humanidades y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en noviembre de 1980.

Desarrollo Rural (PIDER), por considerar que ambos entrañan los principales instrumentos utilizados hasta ahora por el Gobierno Federal para transferir programas y recursos a los Gobiernos de los Estados.

El Convenio Único de Coordinación como instrumento de fortalecimiento del Pacto Federal fue diseñado por el Presidente José López Portillo, con el fin de transferir programas de inversión en rubros que por su cuantía y naturaleza podrían ser realizados en forma inmediata por los estados, incluso con mejores resultados. Cabe destacar que la naturaleza jurídica de tal documento ha sido escasamente estudiada; valga citar entre las excepciones el trabajo de José Francisco Ruiz Massieu,²² presentado en un Seminario sobre Aspectos Jurídicos de la Planeación en México.

Por su naturaleza e importancia el CUC se ha convertido en el principal instrumento para realizar la concertación de acciones entre los diversos órdenes de gobierno, en las siguientes páginas, habremos de estudiar su base jurídica, su objeto y su estructura y un análisis, aun sea somero, de los resultados alcanzados en los 5 años de vigencia de este importante medio de coordinación intergubernamental.

El Convenio Único de Coordinación tiene su origen en el Acuerdo Presidencial de 2 de diciembre de 1976, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 6 del propio mes y año, mediante el cual se sentaron las bases para la firma de estos convenios de coordinación.

²² Ruiz Massieu, José Francisco. "Naturaleza Jurídica de los Convenios Únicos de Coordinación" en *Aspectos Jurídicos de la Planificación en México*. SPP. Ed. Porrúa. México. 1981.

Igualmente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, vigente a partir de enero de 1977, en su artículo 22 autoriza al Titular del Ejecutivo Federal a la celebración de estos convenios, en los siguientes términos:

"El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá convenir con los Gobernadores de los Estados de la Federación, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras a la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, a fin de mejorar los servicios, abatir costos y favorecer el desarrollo económico y social de las propias entidades federativas".

Por lo que se refiere al CUC surge de la necesidad de integrar y articular en un solo documento, medidas o acciones de coordinación hasta entonces dispersas en un gran número de convenios parciales, celebrados por las diferentes dependencias y entidades de la administración pública federal.

La Naturaleza propia del objeto del CUC ha hecho que se conciba a este instrumento como un "convenio de coordinación para el desarrollo", puesto que no sólo aglutinó convenios diseminados, sino que amplió considerablemente los programas y recursos transferidos a los gobiernos de los estados.

La estructura del CUC se ha venido modificando, en el transcurso de estos cinco años que median desde que fue puesto en marcha, de cuyo análisis se desprenden, así mismo, los resultados que se han obtenido.

La operación del CUC se inició en 1977, con la descentralización de programas federales de inversión para obras de infraestructura

social y económica de alcance local, transfiriendo recursos y asesoría técnica a los gobiernos estatales.

En 1978, el Convenio, además de los programas mencionados, integró la participación de los estados en la formulación de las acciones de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), y se incorporaron esquemas de coordinación con los sectores agropecuario y pesquero, bajo la forma de compromisos programáticos y de operación.

También se modificó la estructura financiera de algunos programas; se establecieron los criterios y lineamientos de integración y operación de los programas, y se convino la realización de estudios de preinversión, que permitiesen orientar de manera más adecuada los recursos de inversión.

En los años siguientes el CUC fue ratificando su carácter de "convenio para el desarrollo" al incluir nuevos programas como el PIDER, que por su naturaleza e importancia trataremos en un punto específico.

Podemos señalar, a riesgo de ser repetitivos, que en cinco años de operación el CUC ha demostrado ser un importantísimo instrumento de coordinación intergubernamental que ha permitido la transferencia de programas y recursos a los gobiernos locales, en términos sin precedentes.

Por lo que se refiere al Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER), mediante su incorporación a los términos del CUC se ha convertido en útil instrumento de transferencia de recursos mediante la concertación, dado que involucra programas diferentes a los del Con-

venio Unico de Coordinación utilizando, no obstante, la misma vía de convención administrativa.

El PIDER fue creado en 1973 con el propósito de aplicar mayores sumas de gasto público, con un enfoque global del desarrollo de las comunidades rurales.

A partir de 1980, el PIDER se redefinió como un programa integral para el desarrollo de las comunidades rurales, superando su enfoque original de un simple programa de inversiones. Igualmente se incorporó al esquema del CUC, desde 1981, para elevar la participación de los gobiernos de los estados en su operación.

Los resultados del PIDER son indudablemente positivos, a partir del propio año de 1980, se inició el proceso para descentralizar este programa, transfiriéndolo con todo y los recursos a los gobiernos de los Estados.

El PIDER ha venido ampliando considerablemente su cobertura; para este año tiene asignado un presupuesto aproximado de 17 mil millones con lo cual se prevé atender las 133 microrregiones que actualmente tiene en operación.

La importancia del PIDER en el esquema de concertación y coordinación económica y financiera entre la Federación y los Estados radica en que se trata de un instrumento que posibilita la transferencia de recursos a los gobiernos locales para la atención de regiones específicas en el ámbito rural, promoviendo su desarrollo.

El PIDER ha sido, de esta manera, otra de las acciones concertadas con los Estados, me-

diente los cuales se les ha dotado de recursos para atender problemáticas específicas.

Otros Aspectos de la Coordinación y Concertación Económica y Financiera

Quisimos, en los puntos antecedentes, a los casos más relevantes en que se presenta la coordinación y concertación en sus aspectos económicos y administrativos: el Convenio Único de Coordinación (CUC) y el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER).

No obstante, no se agotan en estos ejemplos los casos de coordinación y concertación económica y financiera. A continuación trataremos de referir, así sea en apretada síntesis, algunos otros aspectos relativos a este tema.

Coordinación y concertación para la planeación económica y social

En el marco del ya referido Convenio Único de Coordinación en el que se han venido incluyendo algunas cláusulas al efecto, se han establecido las bases para conformar un Sistema Nacional de Planeación que ha sido coordinado y concertado entre la Federación y los Estados.

En este sentido, la planeación económica y social ha contemplado un aspecto importante de desarrollo regional, mediante el cual se ha pretendido promover el desarrollo económico y social equilibrado de las diversas regiones del país, con el objeto de determinar la canalización de recursos presupuestales a aquellas regiones que sean consideradas prioritarias por

las condiciones de marginación en que se encuentren.

No obstante, importa advertir que estos trabajos han carecido de apoyo jurídico-constitucional específico, pues hasta ahora la Constitución General de la República es omisa sobre el particular, al no señalar las bases que rijan el proceso de planeación económica y social, ni determinar la forma en que deben participar en él las entidades federativas e, incluso, los grupos sociales interesados.

En ausencia de esta base constitucional, tampoco existe Ley secundaria alguna que regule, en lo particular, el proceso al que aludimos, siendo conveniente referir que en otros países, incluso latinoamericanos, existen importantes avances sobre este aspecto.²³

Coordinación y concertación en materia de apoyos financieros

Igualmente, el Gobierno Federal ha instrumentado diversos mecanismos de apoyo financiero a los Estados e, incluso, municipios del país a través de la concertación de créditos por conducto de instituciones nacionales de crédito, concretamente el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS).

En efecto, a través de BANOBRAS se han canalizado importantes recursos financieros, a los Estados y Municipios, particularmente

²³ Sobre el particular, se recomienda ver el Título III de la Constitución de Brasil, de 1967, y el Capítulo V. del título III de la Constitución de la República de Venezuela, de 1961.

a estos últimos, lo que les ha permitido ensanchar sus capacidades financieras.

Para hacer esto posible, fue necesario modificar el artículo 117, fracción VIII de la Constitución Federal, en abril de 1981, con el objeto de que se ampliaran los términos de contratación de empréstitos, por parte de los estados del país.

Por conducto de BANOBRAS, se han canalizado a los gobiernos locales, importantes recursos crediticios a través, fundamentalmente, de dos fondos financieros: el Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal (F.M.) y el Fondo de Inversiones Financieras para Agua Potable y Alcantarillado (FIFAPA).

La ampliación de la cobertura crediticia de estos fondos ha permitido ampliar los términos y montos en la concertación de créditos.

De igual forma que lo hicimos al referirnos a la coordinación fiscal, debemos señalar que la evaluación de las consecuencias y resultados de la coordinación y concertación en la programación y ejecución de programas de inversión pública (CUC, PIDER, COPLAMAR básicamente) no deberá únicamente tomar en cuenta aspectos de incrementos financieros, o del innegable acrecentamiento de la capacidad de los estados para atender las demandas de los particulares.

Nosotros creemos que en el caso de la coordinación fiscal se cuenta con una base jurídica, relativamente extensa, que parte de la ley de la materia y los convenios firmados con fundamento en ella, contándose, asimismo, con las aprobaciones de las legislaturas locales de dichos convenios lo que produce que se incorporen los recursos recibidos a los respectivos

presupuestos de egresos de los estados, lo que origina una serie de consecuencias jurídicas en la definición del ingreso-egreso y de las respectivas cuentas públicas estatales.

Por su parte, la transferencia de recursos por la vía no fiscal (CUC, PIDER y otros), se realiza mediante la firma de convenios administrativos básicamente el Convenio Único de Coordinación, en el que, hasta ahora, no participan ni aprueban las legislaturas locales, ni los recursos recibidos (salvo alguna excepción) se incorporan a los conceptos de ingreso-egreso, en las leyes de ingreso o presupuesto de egreso respectivos. Por lo que de dichos recursos no se rinde cuenta pública en los respectivos estados, con las consecuentes irregularidades jurídicas que esto provoca.

Pensamos que con todo lo importante que significa la transferencia de recursos financieros crecientes a los estados y aún a los municipios, deberá mejorarse el marco jurídico bajo el cual se realiza la concertación de acciones, dado que las consecuencias que de ello se derivan, afectan en forma importante no sólo el ámbito jurídico de los poderes públicos sino que en ocasiones puede incidir en la esfera jurídica de los particulares.

El análisis de la concertación es un aspecto sumamente importante, inexplorada aún en el esquema de un federalismo renovado. Se trata de una constante en la realidad del país, que lo será aún más en el futuro y que, por ello, su análisis jurídico es una tarea que estimamos inaplazable.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Evidentemente el tema de la coordinación y

concertación de los aspectos administrativos, económicos y financieros no puede agotarse en unas cuantas páginas; aquí sólo hemos querido señalar algunos de los puntos principales del problema.

Por nuestra parte, creemos que el tema del federalismo en sus aspectos no meramente político-jurídicos, sino en su funcionalidad administrativa, económica y financiera es un veneno inagotable de posibilidades para investigación en ciencias sociales, en general, y jurídicas, en particular.

Es evidente que las posiciones centralistas en lo político, en lo económico y en lo social, están en retirada en todo el mundo, la necesidad de democratizar la vida social vuelve imprescindible la necesidad de descentralizar decisiones y recursos hacia un mayor número de instancias de poder legalmente constituidas como son en nuestro sistema jurídico los estados y los municipios.

Hasta ahora los medios de coordinación y concertación han sido fundamentalmente dos: por una parte, las leyes secundarias como intentamos demostrarlo aquí, y por la otra, en forma importante los convenios administrativos signados entre autoridades competentes para hacerlo.

Esto último nos obliga a reflexionar un poco en torno a lo afirmado por Karl Loewenstein,²⁴ quien señaló en un trabajo reciente, referido a los Estados Unidos de América que:

"es urgente constitucionalizar la colaboración entre el gobierno federal y los estados que hasta el presente ha estado más o menos abandonada a las influencias accidentales y fortuitas de los grupos de presión y de las sectas políticas. Los problemas más urgentes de la vida cotidiana no pueden ser resueltos ni siquiera abordados si no se les asocia a la jurisdicción federal y a las jurisdicciones particulares. Es el caso, por ejemplo, de la regeneración urbana, de las mejoras al medio ambiente... El procedimiento habitual que consiste en servirse de los estados como agentes ejecutivos de los objetivos federales lleva a divergencias importantes tanto en lo que se refiere a los principios como a su propia aplicación".

De una manera general creemos que la anterior afirmación puede valer para el caso mexicano, de ahí que como conclusiones preliminares podemos esbozar las siguientes:

Conclusiones Preliminares

A. La dinámica socioeconómica que ha observado el país en la época post-revolucionaria ha generado una mayor participación del estado en aspectos económicos y financieros, lo que se ha traducido en la necesidad de establecer formas de colaboración entre los niveles federales y estatales, generalmente por la vía del convenio administrativo.

B. No obstante lo anterior, no se han fijado aún, constitucionalmente, las bases de coordinación y concertación entre la Federación y los Estados; por lo cual es de recomendarse que se determine el marco constitucional correspondiente a esta forma de colaboración

²⁴ Loeweistein, Karl. "Reflexiones sobre la Caduquez de la Constitución Federal Norteamericana" en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, No. 16-17. Enero-agosto de 1973. Ed. UNAM. México. 1975.

administrativa, que en nuestro país se da, preponderantemente, a través de convenios administrativos.

C. Lo anterior sugiere, asimismo, la necesidad de analizar el marco actual de distribución de competencias, para detectar aquellas que pueden ser reabsorbidas por los estados y municipios. Esto implica una acuciosa revisión, fundamentalmente, a los artículos 3o, 27, 73, y 115 constitucional y, en forma particular, al Título Quinto de la Constitución General de la República, que se refiere a "los Estados de la Federación".

D. Igualmente se recomienda analizar con mayor detenimiento y profundidad el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en el contexto del Federalismo Mexicano, pues como hemos sostenido antes, a primera vista no parece existir la congruencia jurídico-constitucional que se hace necesaria.

E. Es preciso establecer la base constitucional que determine la forma y términos en que los estados deberán participar en la planeación económica y social, base constitucional que permitirá, además, la expedición de una Ley sobre la materia que regule a detalle el proceso conducente, conciliando la libertad y autonomía estatales "en cuanto a su régimen interior", con la necesidad de su participación en el proceso de planeación económica y social,

La base constitucional en lo general, y la ley secundaria, en lo particular, establecerían aquellos aspectos de la planeación que habrán de ser atribución exclusiva de los Poderes Federales (Legislativo y Ejecutivo), y aquéllos otros, en los que se dé la concurrencia competencial de Federación y Estados y que se-

rían, fundamentalmente, los relativos al desarrollo regional.

F. Finalmente creemos, y así lo expresamos, que no se debe promover el "federalismo por convenio" que conduce, como ya ha sucedido en nuestro país, al *centralismo descentralizado*; ésto es, a que las decisiones fundamentales para la vida política, administrativa, económica y social del país se tomen unilateralmente en el centro y por autoridades federales, dejando tan sólo a las autoridades locales la ejecución de estas acciones que, por lo demás, se determinan a través de convenios administrativos en los que muchas veces se incorporan, incluso, materias de dudoso carácter conveniente, por parte de los estados.

EPILOGO

"La acción de los estados en el funcionamiento del gobierno general, a poco que se ordene y se cultive, será la fuerza más poderosa para asegurar la estabilidad de las instituciones, la dignidad de los pueblos, la majestad de la nación".

Rabasa, Emilio.- *La Constitución y la Dictadura*.

BIBLIOGRAFIA

Cámara de Diputados. L. Legislatura. *Derechos del Pueblo Mexicano. México a Través de sus Constituciones*. Tomo VIII. México. 1967.

Carpizo McGregor, Jorge. "El Sistema Federal Mexicano" en *Los Sistemas Federales del Continente Americano*. FCE-UNAM. México. 1972.

Gaxiola, Jorge F. *La Crisis del Pensamiento Político. Algunos Problemas del Estado Federal*. Ed. Manuel Porrúa. México. 1956.

González Parás, José N. "Eficiencia, Responsabilidad y Productividad en la Administración Pública". Ponencia IEPES. *Modernización de la Administración Pública*. León, Gto. 16 de marzo de 1982.

Gutiérrez Salazar, Sergio Elías. *Derecho Administrativo en Estados y Municipios*. Ediciones INAP. Serie PRAXIS No. 39. México. 1981.

Hamilton, Madison, Jay. *El Federalista*. Segunda Edición. FCE. México. 1957.

Lee Benson, Nettie. *La Diputación Provincial y el Federalismo en México*. Ediciones del Colegio de México. México. 1954.

Loewenstein, Karl. "Reflexiones Sobre la Caduquez de la Constitución Federal Norteamericana" en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Nos. 16-17. Enero-agosto de 1973. Ediciones UNAM. México. 1975.

Núñez Jiménez, Arturo. *Antecedentes y Características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México*. Inédito.

Partido de la Revolución Mexicana. *Segundo Plan Sexenal, 1940*. Partido Revolucionario Institucional. Comisión Nacional Editorial. México, 1976.

Rabasa, Emilio. *La Constitución y la Dictadura*. Cuarta Edición. Ed. Porrúa. México. 1974.

Retchkiman, Benjamín y Gil Valdivia, Gerardo. *El Federalismo y la Coordinación Fiscal*. Ed. UNAM. México. 1981.

Ruiz Massieu, José Francisco. *Naturaleza Jurídica del Convenio Único de Coordinación en "Aspectos Jurídicos de la Planeación en México"*. Secretaría de Programación y Presupuesto. Editorial Porrúa. México. 1981.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Memoria de la Segunda Convención Nacional Fiscal*. México. 1947.

Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Cuarta Edición. Ed. Porrúa. México. 1974.

Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*. Cuarta Edición. Ed. Porrúa. México. 1971.

Vanossi, Jorge Reinaldo. *Situación Actual del Federalismo*. Ed. Depalma. Buenos Aires. 1964.

Velasco, Gustavo R. "Relaciones Administrativas entre Federación y los Estados". Conferencia en el Ilustre y Nacional Colegio de Abogados. *El Pensamiento Jurídico en el Derecho Administrativo*. Ed. Manuel Porrúa. México. 1962.

Yañez Ruiz, Manuel. *El Problema Fiscal en las Distintas Etapas de Nuestra Organización Política*. Tomo III, 4 Volúmenes.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 5 de febrero de 1917.

Acta Constitutiva de la Federación Mexicana enero de 1824.

Constitución Federal Mexicana 4 de octubre de 1824.

Acta Constitutiva y de Reformas en 1847.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 5 de febrero de 1857.

Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Educación.

Ley de Coordinación para la Educación Superior.

Ley General de Asentamientos Humanos.

Ley General de Población.

Ley Federal de Turismo.

Ley de Coordinación Fiscal.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Constitución de Brasil, de 1967.

Constitución de la República de Venezuela, de 1961.

LOS OBJETOS DE CONOCIMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Luis Aguilar Villanueva

LA ADMINISTRACION PUBLICA A LA BUSQUEDA DE SU OBJETO DE CONOCIMIENTO

Frecuentemente se oye decir que la ciencia de la administración pública padece en México una crisis de identidad, que los pesimistas interpretan como la manifestación más dramática de su imposible derecho a la científicidad y que los optimistas, por su lado, entienden como una saludable crisis vital de crecimiento y desarrollo, que impulsará a buscar su refundamentación rigurosa como ciencia. Independientemente de que hoy existe una mentalidad apocalíptica que conceptualiza como "crisis" cualquier desajuste, problema o incapacidad social, política o científica, no deja de ser cierto que entre los más importantes publiadministrativistas mexicanos no hay consenso en torno al objeto de conocimiento de la ciencia de la administración pública y, menos aún, en torno al proceso de conocimiento del obje-

to. Más que una *crisis* de identidad, se asiste en los hechos a una *ausencia* de identidad. Sin embargo, el gran dinamismo de investigaciones y publicaciones en los últimos años y la excelente calidad de varias o muchas de ellas muestran que los científicos y profesionales mexicanos de la administración pública protagonizan un proceso de acumulación (y ruptura) crítica de conocimientos, que no tardará en dar fundamento riguroso a la teoría y al método de la ciencia público-administrativa en México.

Ante todo conviene tomar conciencia que, como cualquier otra ciencia, la ciencia de la administración pública es un movimiento intelectual que avanza según una línea de desarrollo interno y externo. La ciencia es un progreso y tiene una idea de su progreso. Evito deliberadamente la cuestión espinosísima acerca del por qué y cómo progresan las ciencias y, en particular, las ciencias sociales. Los hechos muestran, al menos, que la ciencia de

la administración pública se ha desarrollado internamente mediante un debate crítico entre métodos, teorías y técnicas de investigación. Este debate remite fundamentalmente a la discusión en torno a los diversos objetos de conocimiento que para ella se han propuesto o que ella misma se ha dado en la práctica, así como a la discusión en torno a la idea o imagen de ciencia que para ella se propone o que se ejecuta implícita o explícitamente en las investigaciones históricas o empíricas y en los proyectos técnicos. En esta línea de desarrollo interno se ubican las confrontaciones ideológicas y políticas sobre la estructura y finalidad presente y futura del Estado y su gobierno (en particular, del Estado y gobierno mexicanos) y, por ende, de la administración pública.

El desarrollo interno de la ciencia administrativa se mueve, entonces, impulsado por un conjunto de cuestionamientos teóricos, ideológicos y políticos en torno al fenómeno de la administración pública, que, en síntesis formal, pueden reconducirse a tres grandes cuestiones radicales: a) la idea o imagen de ciencia (social) y, por tanto, de ciencia de la administración pública; b) la idea o imagen del objeto de la ciencia de la administración pública, y c) el ideal deseado de administración pública, por el que se lucha ideológica y políticamente, cuestión que trasciende el ámbito del conocimiento. En este escrito, se traducirán las dos primeras cuestiones con el par conceptual "conocimiento del objeto" y "objeto de conocimiento". Estas dos cuestiones radicales catalizan a su alrededor una constelación de problemas y variantes de problemas de no menor importancia, a saber y a manera de ejemplo, la relación conciencia-realidad, teoría-práctica, ciencia-historia, ciencia-ideología, ciencia-política, libertad humana-explicación causal, producción-poder, capitalismo-Estado, etcétera.

Su línea de desarrollo externo, en cambio, se debe al movimiento real, histórico, de la sociedad estatal que es materia y efecto de la administración pública. Es así que ella se desarrolla al compás de los acontecimientos políticos y de los problemas administrativos de una sociedad, de sus luchas organizadas o espontáneas de clases, de los conflictos entre estados nacionales, etc. En efecto, el movimiento de la sociedad ha convertido a la administración pública en su causa y efecto, en su agente y consecuencia: por un lado, mediante la administración, se satisfacen demandas, se resuelven problemas, se alcanza o se reconquista legitimidad y apoyo para el Estado-gobierno; por otro lado, la administración pública, mediante sus decisiones, programas y acciones u omisiones operativas, ocasiona problemas, genera y agudica conflictos, debilita legitimidades y ahuyenta apoyos. Hoy, el Estado y su administración no sólo resuelven problemas sociales y políticos, sino que son el origen de la cuestión social y política, por lo que la administración pública hace y por lo que deja de hacer y por la manera como lo hace o deja de hacerlo.

En efecto, el hecho de la administración pública, así como hoy existe y opera, es indudablemente *efecto* de los conflictos y demandas sociales y políticas que surgieron dentro de una "sociedad civil" separada del Estado y dentro de un Estado ausente respecto de la dinámica productiva y mercantil de una sociedad civil constituida por sujetos formalmente libres. La administración pública (en sentido estricto) nace y crece bajo la presión de las

crisis que interrumpen el crecimiento de la riqueza social y bajo el sacudimiento de la paz y estabilidad social, debido a los dramáticos conflictos de las clases sociales y sus organizaciones. La crisis del Estado liberal de derecho y su obligado tránsito en Estado social son el origen de la expansión histórica de la administración pública. Por otro lado, la administración pública es hoy *causa* de problemas sociales y reivindicaciones políticas. Hoy se asiste a una presencia reguladora y administrativa del Estado en la producción y circulación de bienes y servicios sociales, así como en el seno de las relaciones sociales entre las clases, las etnias, los grupos y las regiones territoriales. Esto origina que las decisiones u omisiones administrativas del gobierno estatal en el campo del crecimiento de la riqueza nacional y en el cuidado de la pacificación social conduzcan objetivamente a generar nuevos problemas o a agudizar viejos. Sus decisiones u omisiones presupuestarias, fiscales, monetarias, laborales, etc., hacen que la administración pública condicione el ciclo del crecimiento de la riqueza y que, con ello, defina y caracterice las relaciones entre capital y trabajo, demanda y oferta, producción y mercado, excedente y distribución, etc., al mismo tiempo que define y caracteriza el ámbito y la modalidad de las luchas de clase y grupos de interés. De igual manera sus decisiones u omisiones en el campo de la educación, la salud, la comunicación, la familia, etc., hacen que la administración pública intervenga en el área de las relaciones sociales, definiendo y caracterizando el ámbito y las modalidades de la integración o del conflicto de las conciencias y las voluntades. En suma, en nuestro Estado contemporáneo, que es sustancialmente administrador del crecimiento, el bienestar y la paz social, la administración pública es un factor intrínseco

de la cuestión social y política. Sus tinos y sus errores son constitutivos del hecho y de la manera como se realiza el crecimiento de la riqueza y la pacificación social, del hecho y de la manera como se desorienta y frena la productividad y como la lucha social se despliega o se concilia.

Esta línea de desarrollo externo que intensifica la necesidad y diversifica la presencia de la administración pública dentro de la sociedad estatal contemporánea, ha empujado a una reflexión sobre su existencia, naturaleza, fines, alcances y límites y, finalmente, a una reflexión científica. Es decir, el Estado social ha dado origen a una "administración científica" de la sociedad (del crecimiento de la riqueza y del bienestar, de la composición armónica de las diferencias y desigualdades) y ésta ha dado origen a una "ciencia de la administración". Pero, el planteamiento acerca de una ciencia de la administración pública ha liberado también todo ese conjunto de cuestiones que necesariamente acompañan el nacimiento y la fundación de una ciencia y, en particular, de una ciencia humana, social: las cuestiones generales acerca de la relación sujeto-objeto, conciencia-realidad, ciencia-historia (política), etc., y las cuestiones particulares acerca de la formación del concepto y de la hipótesis, acerca de la verificación de los enunciados: teoría(s), método(s), técnica(s).

Es en este punto donde aparecen las divergencias entre los publiadministrativistas mexicanos que de diversa manera enfocan "el objeto de conocimiento" de la administración pública y, en consecuencia, proponen maneras diferentes de "conocimiento del objeto". En este punto aparecen, pero no se sitúan realmente las oposiciones. En el fondo, las diver-

gencias teórico-metodológicas sobre la administración pública se remiten a las experiencias, los aprendizajes, las relaciones que los intelectuales han vivido y viven con el Estado, el gobierno y su administración. Sus conceptos tematizan este mundo estatal-político vivido directamente, preteóricamente. Este punto, que es sin duda decisivo en el debate, no será por ahora aludido en este escrito. Prometo hacerlo en otra ocasión. Aquí prefiero describir someramente los diversos grupos de intelectuales publadministrativistas y sus posturas u ópticas básicas. Al mismo tiempo expreso algunas ideas que podrían quizás limpiar el camino para un acercamiento hacia "el objeto de conocimiento" de la administración pública.

LOS DIVERSOS OBJETOS DE CONOCIMIENTO PROPUESTOS PARA LA ADMINISTRACION PUBLICA

En primer lugar hay un grupo de científicos mexicanos que considera casi exclusivamente a la administración pública como *institución estatal* (o "aparato de Estado"), ubicándola algunos más precisamente como una realidad o momento del poder ejecutivo o gobierno del Estado. La conceptualización correspondiente caracteriza a la administración pública como la organización de acciones —normativamente reglamentada y estructurada— para la realización de finalidades que le son predadas y ordenadas autoritativamente por el gobierno del Estado y que resultan de las decisiones (planes, programas, acciones) que éste toma a la luz de las necesidades y proyectos del Estado mismo. La administración pública es un sistema de acción y una organización de acto-

res inscrita en el Estado y a servicio del gobierno del Estado.

En esta perspectiva de conceptualización se hace énfasis en el carácter dependiente o subordinado de la administración pública respecto de la política estatal-gubernamental, así como en su carácter ejecutorio o instrumental respecto de los fines políticos gubernamentales. Aquí la administración pública es fundamentalmente concebida como una *función* y el administrador público como funcionario público. Dicho weberianamente, es un "sistema de acción racional de acuerdo a fines" (*Zweckrationalität*).

En esta conceptualización, la administración pública tiende a estar privada de una existencia y consistencia original y autónoma y de una identidad propia. En cuanto mera función o instrumento dependiente, su origen, existencia, sustancia, estructura, tendencia y destino, dependen del Estado-gobierno. Su ser está en el otro y la administración no es sino la política misma gubernamental en acto o proceso de realización. En el fondo, no es posible la distinción de principio ni de hecho entre administración y Estado, entre estructura administrativa y política gubernamental.

Si coqueteáramos con Hegel y Marx, se podría decir que el ser de la administración pública es un ser "enajenado", existe en y por el otro de sí mismo y, por ello, está destinada a removese y cancelarse como tal. Su razón de ser es que el otro de sí misma exista y para que el otro se realice cabalmente. Es, por esto, que para Hegel la administración pública tiene su real esencia en el "Estado ético" y, para Marx, en el capital. La administración pública es entonces, esencialmente la política del Es-

tado y del capital, pero que en ella aparece y existe como algo no político, como no-Estado, no-capital. Sin embargo, sólo mediante ella el Estado y el capital se realizan. Por la administración pública el Estado se realiza efectivamente como orden de dominación jurídico-ético global y sin fisuras; y por ella el capital se valoriza por entero en toda la sociedad. En suma, la verdad y real existencia de la administración pública es la valorización del capital y su dominación política.

Desde este punto de vista resulta lógico que conocer y explicar científicamente la administración pública significa conocer el Estado y, más profundamente, conocer el capital que en el fondo da origen —se dice— al Estado de derecho, a la división de poderes, a la separación entre Estado y sociedad civil, entre público y privado, así como da origen a la separación entre política y administración y al surgimiento de la administración como una actividad separada de la sociedad.

Desde esta óptica, comprender y explicar el origen, la estructura y funcionamiento de la administración pública significa fundamentalmente estudiar el origen, la estructura y el funcionamiento del Estado y del gobierno y, más radicalmente, la base o estructura social que necesariamente ha dado origen al Estado, a su constitución jurídico-coactiva, al gobierno y, por ende, a la administración pública. El meollo de la ciencia de la administración pública es averiguar por qué históricamente ella existe o por qué es históricamente necesario que ella exista. Este estudio causal oscila normalmente entre causas antecedentes y causas finales, entre la indagación del origen histórico de la administración pública y la averiguación de su finalidad intrínseca o estructural.

Este grupo de pensadores suele explicar origen, estructura y función del Estado a partir de factores y desarrollos extra-estatales o prepolíticos y, por tanto, explica también la existencia y la finalidad de la administración pública a partir de ellos. Resulta entonces que la clave de explicación del Estado y su administración pública se ubica fuera del Estado y de la administración pública. Por ejemplo: en la "naturaleza humana" ("estado natural") y en sus derechos o libertades propias e inalienables; o en un "alma nacional" o "espíritu del pueblo" que se hereda, renueva y expande ininterrumpidamente por la conciencia y acción de los ciudadanos; o en los intereses de las "élites", que asumen la responsabilidad de la conducción ideal y práctica de las masas, o en "clases sociales" que surgen y se dibujan dentro de relaciones de producción marcadas por la propiedad privada de los medios productivos y por la dirección particularista de todo el proceso de producción, etcétera.

De esto resulta que el gobierno del Estado y su administración pública derivada se explican enteramente en su origen, función y tendencia por la pura naturaleza humana o bien por la historia nacional, la historia de la circulación de las élites o la historia de la formación y lucha de clases. Jusnaturalismo, historicismo, teoría de las élites y materialismo histórico de las clases sociales, no difieren *formalmente* en su manera de abordar el estudio del Estado y de su administración pública. La administración pública está referida al Estado, así como el Estado está referido a lo natural-social. En función de la naturaleza humana y/o de la historia cultural, económica y social nace y actúa el Estado, así como en función del Estado surge y opera la administración pública.

Esta manera de pensar no cambia sino se refuerza claramente al abordar el estudio del Estado moderno de derecho (Estado en sentido estricto y propio), en el que por primera vez se origina, delinea y estructura la administración *pública* (en sentido estricto y propio). Es aquí donde, por primera vez, lo público se diferencia de lo privado y donde el gobierno jurídico-coactivo del Estado y la administración pública son las condiciones de posibilidad para que lo privado pueda constituirse en la trabazón intrínseca de la sociedad entera y pueda ocupar todo su ámbito. Es aquí también donde estructuralmente se necesita de una administración pública, central y globalizadora, que integre y cohesione elementos y momentos sociales que, por la clausura de la libre acción privada, están sueltos y son centrífugos; de la misma manera se requiere una administración que prevea y realice el interés general o público por encima y dentro de las diferencias, desigualdades y conflictos que, a su pesar, desencadenan objetivamente los intereses privados. En suma, lo público es la condición o mediación necesaria para la existencia legítima o institucional de lo privado, así como la administración pública es una de las condiciones ineludibles para la realización de los intereses privados y, sobre todo, para su concordancia y ensamble con miras a la pacificación social y al crecimiento de la riqueza social.

Tampoco se renuncia a esta manera de pensar ante la evolución que ha vivido el Estado, al desplazarse hacia formas de Estado social o *Welfare*. Esta forma nueva y contemporánea del Estado es la que ha desarrollado y privilegiado la administración pública, en respuesta al fracaso de lo privado: crisis del capital y conflicto de clases. Es en ella donde se toma

y agudiza la conciencia de los límites y altos riesgos de una separación tajante entre lo público y lo privado, entre la administración pública y la libre producción privada. Las crisis de crecimiento productivo y los conflictos sociales de clases, derivados de una estructura social montada sobre la institucionalización de lo privado, abrieron y agrandaron el espacio de acción para la administración pública y para la subordinación jurídica, ideológica y operativa del interés privado al público. Pero, hasta en esta etapa de la historia política no se renuncia a pensar la administración pública como actividad subordinada al gobierno del Estado y éste a fuerzas y movimientos que se definen sin el Estado y que precondicionan irresistiblemente y de antemano su gobierno y administración.

Para todo este grupo de eminentes intelectuales mexicanos la ciencia de la administración pública es sustancialmente una ciencia del Estado. No importan las diferencias de disciplina ni las divergencias teóricas o metodológicas, en la medida que la perspectiva y la mentalidad es fundamentalmente la misma. Es evidente que los contenidos, resultados y énfasis en la conceptualización de la administración pública son indudablemente diferentes, si el estudio del Estado se desarrolla desde la teoría (jurídica) del Estado o desde la ciencia histórico-social, o si se avanza dentro de ésta con el cuerpo teórico-metodológico de la "crítica de la economía política", de la "sociología política" o de la "ciencia política" con sus respectivas escuelas, corrientes, variantes y autores. Pero, estas diferencias y divergencias son fenómenos secundarios de una misma postura esencial de fondo: la inserción real de la administración pública en el Estado-gobierno y la remisión de éste a un ámbito de realidades pre-estatales o pre-políticas que se considera

son en última instancia las históricamente determinantes y las que explican lógicamente la política y la administración gubernamental.

Esta operación conceptual no es entendida trivialmente como una mera "contextualización" de la administración pública dentro del Estado. Es, en cambio, su conceptualización propia e intrínseca como "institución del Estado" y, por ende, como una realidad que en su estructura, función y operación está determinada y contenida por el Estado y su gobierno. Es así que son secundarios, ornamentales, poco significativos los estudios que se llevan a cabo sobre el origen, la composición y los tipos de la burocracia; sobre el reclutamiento, circulación, articulación y conflictos entre funcionarios; sobre las características y alcances de la vinculación entre administración y política (gubernamental o de oposición), sobre su constitución como cuerpo o clase política, sobre la ideología característica del funcionariado, y otros estudios semejantes. En esta línea de pensamiento la cuestión central es el estudio de la "naturaleza" de la administración pública (origen, estructura, función, operación y tendencias) dentro del estudio más profundo de la naturaleza del Estado. Si no se afronta este tema, se yerra el objeto de conocimiento, con graves consecuencias teóricas e históricas (políticas, administrativas y sociales).

La ciencia de la administración pública es, entonces, estrictamente "ciencia política", independientemente de la imagen que se tenga de la ciencia política y de su método. Y es tal, en razón de su "objeto de conocimiento" que es conceptualizado como una realidad intrínsecamente estatal-gubernamental.

Hay otro grupo de intelectuales mexicanos que levantan objeciones a que el objeto de conocimiento de la ciencia de la administración pública sea lo estatal, lo gubernamental o lo político y que, por tanto, sea o deba ser una ciencia política o una disciplina determinada en su ejercicio por el cuerpo teórico-metodológico de la ciencia política. No ponen en duda que la administración pública sea una institución estatal-gubernamental, sino se cuestiona y objeta que este concepto ("objeto de conocimiento") silencie y prescinda de tomar en consideración lo específicamente administrativo de la administración pública. En su opinión, el concepto institucional-estatal subraya y destaca sólo que la administración pública es una organización (legalmente estructurada) de acciones, para realizar los fines que le son ordenados por el gobierno del Estado y que derivan de las decisiones que éste toma ante situaciones sociales y políticas, dentro del marco constitucional.

Sin embargo este concepto, aunque da cuenta en general de las características institucionales, organizativas y funcionales de la administración pública, no contiene ni destaca con claridad y suficiencia la manera cómo ella alcanza los fines estatales y ejecuta las decisiones gubernamentales. No presta atención al *proceso administrativo público*, a la administración pública como acción administrativa, ni a su marco entero de operación y a su práctica. El énfasis en el carácter estatal o político descuida y deja de lado el carácter administrativo de la administración pública. Derecho, ejército, cámaras legislativas, estados federales, municipios, poder ejecutivo, suprema corte, procesos electorales, etc., son todas instituciones del Estado, que empero son distintas de la administración pública. El concepto institucional con su óptica y reducción política

no toma en consideración lo específicamente determinado de la administración pública y lo evapora en un concepto genérico. Por tanto, se insiste en que el objeto de conocimiento de la ciencia de la administración pública sea precisamente el proceso administrativo público que evidentemente se inscribe en el Estado y está normado constitucionalmente en su organización y funciones y subordinado al gobierno, pero que no se agota en ésta su figura institucional recortada y puesta de relieve.

Para este grupo de científicos, el objeto de conocimiento de la administración pública debe denotar principalmente su naturaleza administrativa y connotar sólo su naturaleza política. En este sentido, la ciencia de la administración pública debe ser una ciencia administrativa más que una ciencia política. Como toda administración deberá conocer sus fines y medios, sus normas organizativas y distribución de funciones, sus recursos, medios técnicos y desempeños, su grado de eficiencia y eficacia, etc. En este enfoque, algunos reconocen lúcidamente que la administración pública no puede ser deducida del cuerpo teórico-metodológico de la administración empresarial o productiva ni ser una mera extrapolación de ella, pero no faltan inadvertidos que simplemente las equiparan y asocian indistintamente. Si excluimos a éstos, los primeros no pierden de vista los fines constitucionales del Estado y su actualización histórica en las decisiones y programas gubernamentales, así como tampoco olvidan la originalidad de la organización de la administración pública, su diverso ámbito de acción y la superior complejidad de sus procedimientos y desempeños, en cuanto que su eficiencia y eficacia no depende sólo de la organización de las acciones de la burocracia, sino de la movilización

y consenso de grandes sectores de la población ciudadana.

Sin embargo, a pesar de ello, la administración pública no deja de ser administración, proceso administrativo; y es esto lo que debe ser primordialmente conceptualizado, estudiado, explicado. En su opinión, se debe apuntar que la administración pública está en función de fines políticos, pero que no los realiza política sino administrativamente. Este proceso administrativo mediante el cual se alcanzan fines políticos es justamente lo que debe ser erigido como el objeto de conocimiento de la ciencia de la administración pública, y lo que debe ser conceptualizado como administración pública, para captar con precisión y riqueza la especificidad de su inscripción en las instituciones estatales, así como su identidad y diferencia dentro del conjunto de éstas.

El concepto de la administración pública como institución estatal destacaba su naturaleza funcional para fines políticos, de lo cual deducía su *naturaleza política* y fundaba su incorporación en la ciencia política. En cambio, el concepto de la administración pública como proceso administrativo destaca la *naturaleza administrativa* de sus acciones y funciones orientadas por fines políticos y, por ende, propone una ciencia administrativa. El primer concepto se produce desde una perspectiva *teleológica*, que consiste en definir la administración pública desde los fines que atiende y realiza; el segundo concepto se produce desde una perspectiva *esencial* que consiste en definir la administración pública a partir de las acciones y modalidades con las que atiende y realiza los fines. El primer concepto hace casi exclusivo énfasis en mostrar que la administra-

ción pública es funcional y que existe en función de fines políticos (naturaleza política); el segundo concepto, por su lado, hace casi exclusivo énfasis en mostrar cómo esta realidad funcional está intrínsecamente constituida y organizada y cómo opera para poder realizar los fines políticos.

El primer concepto define a la administración pública por sus fines (políticos); el segundo la define por sus medios propios y por la organización de sus medios (administración). Esta doble cara en la definición de la administración pública no debe ser desvalorizada ni debe desconcertarnos. En efecto, *lógicamente* la definición de realidades funcionales, como es la administración pública, comporta una alternativa conceptual. Se les puede definir por sus fines o bien por sus operaciones y características internas. Esto es una situación normal en las ciencias naturales físicas cuando se definen magnitudes funcionales y en las biológicas cuando se definen órganos o sistemas de un ser vivo. Sin embargo, enunciar simplemente los fines de una realidad funcional, sin que su concepto incluya el comportamiento específico por medio del cual se ejerce la función y se alcanza el fin, resulta científicamente poco productivo. Las realidades complejas, como son los organismos vivos y los sistemas sociales (políticos), están dotados de varios elementos y momentos funcionales que contribuyen al alcance del fin general de la realidad total, pero no es menos cierto que cada uno de esos elementos y momentos funcionales realizan sus contribuciones mediante procedimientos, relaciones, desempeños y efectos diversos. Parece, entonces, necesario destacar en los conceptos de función, además del fin, las características propias del ejercicio de la función.

Por último, existe en nuestra comunidad un tercer grupo de intelectuales que, al hacer énfasis en la naturaleza exclusivamente administrativa de la administración pública, convierten la ciencia de la administración pública en una suerte de arte o tecnología, de "razón técnica". Para este grupo, el objeto de estudio y el objetivo de conocimiento consiste en descubrir y evaluar la eficiencia y eficacia de ciertas técnicas o de ciertos procedimientos que, referidos a recursos humanos, materiales, financieros, etc., posibilitan el alcance de los fines gubernamentales. En este sentido, para ellos, no existe una o la ciencia de la administración pública. La administración pública es, más bien, una tecnología que se fundamenta en los supuestos y aplicaciones de otras ciencias básicas, como la economía, la psicología, las ciencias físico-matemáticas y biológicas, etc. Estas al formular funciones constantes de comportamiento de la naturaleza, del hombre y de la riqueza social expresada en moneda, ofrecen la base para descubrir, innovar, evaluar, diseñar y aplicar técnicas o intervenciones programáticas sobre todos los elementos que incluye la administración pública y que le son necesarios para la realización maximizadora u optimizadora de sus fines. El estudio de la administración pública se vuelve, entonces, un adiestramiento al manejo de técnicas o bien, en el mejor de los casos, un adiestramiento crítico que fomenta la capacidad de discriminar la aceptación y aplicación de técnicas a la luz de sus supuestos científicos (externos a la administración pública) o de sus rendimientos operativos respecto de los fines.

Esta tendencia a "descientifizar" la administración pública se encuentra comúnmente difundida entre los profesionales publicadmnistrativistas en ejercicio, implicados en tareas,

encargos y responsabilidades inaplazables. Para éstos, las técnicas de planeación, presupuestación, evaluación, distribución, seguimiento, etc., son más importantes que el debate epistemológico y metodológico sobre la posibilidad y ámbito de validez de una ciencia de la administración pública. Algunos profesionales, menos advertidos y ahogados en su pragmatismo, llegan a despreciar o menospreciar los esfuerzos por lograr una ciencia de la administración pública; otros, más agudos intelectualmente y acostumbrados a reflexionar críticamente sobre su práctica y los supuestos de su práctica, no desestiman la necesidad de una ciencia administrativa, pero dejan este encargo a los "intelectuales". Esta escisión entre prácticos y teóricos de la administración pública es precisamente la que ha impedido en nuestro país el consenso en torno al objeto de conocimiento de la administración pública. Se puede aventurar la suposición que los teóricos, al estar separados del ejercicio administrativo y al desconocer sus técnicas y problemas, son los que han empujado hacia una ciencia de la administración pública como "ciencia política", que poco contribuye e incide en el ejercicio administrativo. De la misma manera, los profesionales, quizá por inclinación personal o a causa del agobio de sus responsabilidades, han reducido la administración pública al puro uso inteligente de procesos técnicos, convirtiéndola a su pesar en una tecnología sin autonomía intrínseca, sin autoreflexión racional y fundamentación científica.

ACERCAMIENTO AL OBJETO DE CONOCIMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Si enlistamos los diversos objetos de conocimiento propuestos para la administración

pública, resulta que ésta es conceptualizada como "institución estatal", "proceso administrativo", "técnica de administración". La reflexión sobre estos conceptos nos lleva a entender que todos captan, sin excepción, un aspecto esencial e imprescindible de la administración pública, pero también que prescinden de otros aspectos, elementos y momentos que le son inherentes y necesarios, a tal punto que sin ellos no se conceptualizaría la administración pública en su existencia efectiva y modalidad propia. En efecto, un concepto de administración pública como pura realidad estatal que no incluya y destaque su esencial característica administrativa y, por ende, su proceso de acción, resulta limitado. Así también, un concepto que, por subrayar el aspecto administrativo, no recoja su carácter "público" y, por tanto, su inserción en el Estado y su referencia intrínseca al gobierno del Estado, resulta ser un concepto limitado. De la misma manera, se muestran los límites de un concepto que, por recoger en su contenido lógico la acción administrativa, privilegia las técnicas de administración y deja de lado o borra el hecho de que las técnicas se incorporan dentro de un proceso que no es discrecional, sino que está legalmente institucionalizado en sus competencias y funciones y que además opera para la realización de fines gubernamentales que le son autoritativamente predados.

Estas rápidas observaciones, muestran, cuando menos, que existen claros límites en cada uno de los conceptos de administración pública que usualmente se profieren y promueven en nuestro medio. Al reflexionar sobre cada uno de estos conceptos y sobre su pretensión de reproducir exhaustivamente la realidad de la administración pública, se descubre y se toma conciencia de su unilateralidad, parciali-

dad, limitación. Pero donde hay límite y parcialidad hay remoción y superación del concepto. Esta es la lección inolvidable de la dialéctica de la conciencia, que Hegel nos ha enseñado magistralmente: "*omnis determinatio est negatio*" ("toda determinación-delimitación está destinada a su negación"). En efecto, Hegel nos mostró que los conceptos son "productos de la conciencia" que se afana por apropiarse de la realidad de experiencia y, por ello, tienen vida y muerte, reposo y movimiento. La conciencia que produjo los conceptos, apenas toma conciencia de sus límites y contradicciones internas, está espontánea e irresistiblemente empujada a negarlos, destruirlos y a producirlos de nuevo, en una inquieta dinámica por llegar a su verdad, a la coincidencia entre pensar y ser, abstracto y concreto (entre lo racional y lo real), al logro de la "totalidad". Marx también captó ese irresistible tránsito de la conciencia desde el concepto abstracto al concepto concreto, "pleno de muchas determinaciones y relaciones", en el que finalmente llegan a reposo la conciencia y el ser, la teoría y la praxis: "la totalidad concreta".

La formación dialéctica de los conceptos merecería un apartado especial, de importancia decisiva; pero aquí prefiero esquivar este punto y sólo remitir al programa metodológico de Hegel y Marx (a pesar de sus diferencias). De todos modos, algo importante nos enseña el mapa de los conceptos ("objetos de conocimiento") que sobre la administración pública existen en nuestro país, así como el mapa de los grupos intelectuales que producen esos conceptos o a ellos se adscriben. Lo que el mapa nos muestra son los límites de los conceptos, su verdad parcial, a medias y por tanto a ser condenados a remoción y superación en

nuevos conceptos más integrados. Las corrientes mexicanas de publiadministrativistas han producido conceptos que han desgajado y segmentado el todo, lo concreto. Evidentemente, el concepto, que necesariamente resulta de análisis o de separación, no puede reproducir conceptualmente todos y cada uno de los elementos y momentos pormenorizados que componen de hecho el concreto. No tiene sentido. Pero el análisis sí debe recoger y tener en su resultado conceptual todos aquellos elementos y momentos sin los cuales no se compone ni existe el concreto como tal, a saber, lo esencial y específico de ese concreto histórico, llamado administración pública (Marx es aleccionador; no recoge en su concepto de "capital" todos y cada uno de los momentos y elementos que lo integran en su existencia y ejercicio histórico de hecho —"la totalidad caótica"—, pero sí esas determinaciones y relaciones sin las cuales no existiría históricamente el capital y sin las cuales no se entendería ni se explicaría a la sociedad capitalista —la "totalidad determinada" de la "abstracción determinada"— como un todo).

En cambio, en nuestro medio, la realidad de la administración pública ha sido analíticamente desmontada, despedazada, amputada; el resultado conceptual del análisis nos ha arrojado sólo segmentos de realidad, cachos sueltos, aspectos aislados. El análisis, al no haber llegado a las determinaciones y relaciones específicas, esenciales y necesarias, sin las cuales no existiría y se integraría la administración pública así como ella históricamente existe y deviene, no ha llegado tampoco ni podría llegar a la *síntesis*, a la recomposición y re-montaje de la administración pública como un todo concreto. Y un concepto analítico incapaz de reconstruir lo concreto (con-creto

significa com-puesto y, por ende, un todo real), incapaz de re-componerlo y de re-integrarlo, es sin más un concepto fallido, científicamente impotente porque incapaz de explicar, un concepto falso. Y, debido a ésta, su negatividad-parcialidad-limitación, se trata de un concepto destinado a ser negado, completado, trascendido.

Es así que, en nuestro medio, por olvido metodológico, se retuvo y retiene exclusivamente de la administración pública sólo su corte estatal-gubernamental o su corte administrativo, su aspecto político o su aspecto administrativo. Y estos cortes analíticos, abstractos (en sentido peyorativo), que se excluyen recíprocamente, terminan por inhibir y perder su capacidad de síntesis, de reconstrucción de una realidad que, por la reflexión sobre sus conceptos ("objetos de conocimiento"), muestra claramente a la conciencia que es una realidad más rica y esencial que su concepto y que posee una integración que supera la estrechez de su delimitación-definición conceptual.

Es por ello que conviene, en primer lugar, examinar y criticar ese endurecimiento polarizado entre la administración pública entendida como realidad política y la administración pública entendida como proceso administrativo. ¿Se puede reducir conceptualmente la administración pública a mero hecho político o a mero hecho administrativo y tiene cada uno de estos dos conceptos analíticos la capacidad lógica de síntesis, la capacidad de recomponer y reconstruir la administración pública en su realidad histórica efectiva, en su totalidad concreta? ¿Puede la administración pública ser explicada en su totalidad por reducción a su exclusivo concepto político o a

su exclusivo concepto administrativo? ¿Existe, en verdad, esa oposición entre política y administración, entre institución estatal-gubernamental y técnica-proceso administrativo, que los conceptos parciales expresan y profieren? En segundo lugar, conviene proponer a discusión y debate un concepto globalizador que recoja los elementos y momentos esenciales y necesarios de la administración pública, para medir su aceptabilidad y confiabilidad, así como para medir si con su introducción se aporta una salida y superación a la parálisis y polarización de los conceptos enfrentados. Comenzaré con la presentación de una propuesta conceptual.

Si hacemos un ejercicio intelectual por traer a la luz lo que entendemos por administración pública, parece ser que su concepto debe tener lógicamente los siguientes elementos:

- a) Los fines del Estado explícitamente contemplados en la Constitución (los derechos y obligaciones del Estado), que definen normativamente el ámbito de la acción e intencionalidad estatal y cuyo rebasamiento o restreñimiento ocasionan que el Estado sea en principio cuestionable y criticable en su legitimidad.
- b) Los fines del gobierno del Estado, explícitamente contemplados en sus planes y programas sectoriales o globales, que definen decisionistamente el ámbito de la acción e intencionalidad gubernamental y cuyo rebasamiento o restreñimiento respecto de la Constitución ocasionan que el gobierno sea en principio cuestionable y criticable en su legitimidad. En este punto conviene destacar que los planes y programas de gobierno se definen normalmente por una referencia negativa a la

- Constitución, es decir, por el "principio de no contradicción" a la Constitución, y por una referencia positiva a las demandas y expectativas que las organizaciones políticas o civiles levantan y proyectan a partir de las situaciones de la vida social (relaciones de producción y relaciones de comunicación) y a partir de la conciencia y valoración que tienen de ellas.
- c) La disposición, distribución u organización de los actores y de las acciones para alcanzar de manera sistemática, continua y deliberada los fines estatales y gubernamentales; disposición u organización que, en primer lugar, se deriva lógicamente (axiológicamente) de la Constitución y, por ende, es establecida normativamente por leyes, y que en segundo lugar se deriva técnicamente de los planes y programas de gobierno, dado que se establece su existencia y validez con base en un razonamiento que demuestra su eficiencia y eficacia ("racionalidad") para los objetivos y metas de los planes y programas, por lo que su cuestionabilidad o crítica se funda en su inoperancia o fracaso.
- d) La disposición, distribución u organización de los recursos, medios e instrumentos que se consideran necesarios y/o suficientes para que los actores y sus acciones alcancen de manera sistemática, continua y deliberada los fines estatales y gubernamentales; disposición, distribución u organización que se deriva lógicamente (axiológicamente) de la Constitución y técnicamente de los objetivos y prioridades de los planes y programas de gobierno, con base en razonamientos de eficiencia y eficacia; razón por la cual su cuestionabilidad y crítica se funda en su inoperancia o fracaso.
- e) Las operaciones o procedimientos de ejecución que los actores realizan de hecho en sus acciones y que incluyen el uso de recursos, medios o instrumentos; operaciones o procedimientos a los que los actores atribuyen, con base en la ciencia y/o en su experiencia, cualidades de eficiencia y eficacia para el logro de los fines estatales y gubernamentales; razón por la cual su cuestionabilidad o crítica se sujetan a un juicio sobre inoperancia o fracaso.
- f) Los efectos que causan conjuntamente la organización de los actores, la distribución de los recursos y medios, así como los procedimientos de ejecución; efectos que se manifiestan empíricamente en el éxito o fracaso (de acuerdo a plazos calculados) respecto del alcance de los fines estatales o gubernamentales y cuya prueba empírica se muestra en la extinción o bien en la renovación agudizada de las demandas y reivindicaciones de las organizaciones políticas y civiles.

Si aceptamos que el concepto de administración pública debe contener (por ahora, más enunciativa que explicativamente) los citados elementos, podemos entonces comenzar a debatir sobre el objeto de conocimiento de la administración pública. Parece ser que el contenido lógico de este concepto propuesto permite, al menos, superar el endurecimiento polarizado e improductivo de los conceptos de administración pública como "institución estatal", "proceso administrativo", "técnica de administración". En efecto, es un concepto *complejo* que contiene en su comprensión lógica los fines estatales-gubernamentales; la organización de las acciones, de los recursos y medios; su funcionalidad respecto de los fines; las técnicas empleadas para incrementar

la eficacia de las acciones y sus efectos o consecuencias respecto de la consecución de los fines.

La dimensión de los fines resalta el carácter o la naturaleza *política* (mejor dicho, estatal-gubernamental) de la administración pública; mientras la dimensión de la organización, de las técnicas y las acciones —los medios— resaltan su carácter o naturaleza *administrativa*. Ambas dimensiones integran el concepto y deben ser consideradas en su unidad indisoluble. En efecto, no es pensable algo como “fin” si no se le piensa simultáneamente como algo que *puede* ser producido y, por consiguiente, que exige acción, esfuerzo o gasto de energía, uso de medios o instrumentos que disminuyen o economizan esfuerzo en la acción, a la vez que aumentan su rendimiento. Es decir, nada se puede establecer o proyectar como fin, si en principio no se conoce y se calcula que se le puede producir o alcanzar por medio de acciones combinadas con recursos e instrumentos. Fin significa algo que es producible por una acción o un sistema de acciones que incluye disponibilidad de recursos y uso de instrumentos: el Fin supone los medios (acciones, recursos, instrumentos).

De la misma manera, no es pensable algo como “medio” si no se le piensa simultáneamente como algo que *puede* producir un efecto o un conjunto de efectos, cuyo acontecimiento se espera, se desea, se busca. Nada se puede establecer como Medio, si en principio no se conoce o se calcula que puede producir o alcanzar efectos esperados. Medio significa lo que está dotado con la capacidad de producir (acciones, recursos, instrumentos) aquello que se anticipa y proyecta como algo que por alguna razón debe existir o es mejor que exis-

ta: el Medio supone el fin, es decir, lo que finaliza la acción o en lo que los efectos de la acción finalizan y terminan. El fin es “lo producible” (lo que puede ser producido, dado que por alguna razón se piensa y estima que debe ser producido); el medio es “lo productivo” y “lo productor” (lo que puede producir aquello que por alguna razón se piensa y estima que debe ser producido). En suma, nada se constituye como fin sin intrínseca referencia a los medios, así como nada se constituye como medio sin referencia a fines.

Ahora bien, por más que se le dé vueltas al asunto, la administración es sustantivamente la relación medios-fines. Es la actividad humana que establece y proyecta fines con fundamento en los medios, de la misma manera que establece y constituye los medios en razón de su eficacia respecto de fines. Administrar es hacer que los fines, en verdad y en sentido estricto, sean fines (productibles, factibles, realizables, posibles de existir) y que los medios, en verdad y en sentido estricto, sean medios (productores, factores, realizadores, posibilitadores de existencias, efectuadores). Por lo contrario, no son fines las expectativas y aspiraciones, los objetivos y propósitos, que en principio o con base en una estimación de experiencia (de acciones,, recursos, instrumentos) no son pensables como producibles o factibles; desde esta perspectiva son sólo ensueños, deseos, utopías, valores, anteproyectos. Tampoco son medios las acciones, los recursos e instrumentos que en principio o con base en una estimación de experiencia no son pensables como productores o efectuadores; desde esta perspectiva son sólo intentos, empeños, ensayos, conatos, atrevimientos, trámites; o bien, conjeturas, coronadas, presentimientos, apuestas, etcétera.

Este prolífico rodeo tenía la intención de enriquecer el concepto de administración pública como concepto de *síntesis* ("síntesis de determinaciones") entre *política* y *administración*. En efecto, el concepto de política denota los fines estatales-gubernamentales, es decir, los fines implícita o explícitamente constitucionales y los fines (con sus respectivos objetivos y metas) de los planes y programas de gobierno. Evidentemente la política tiene que ver con la conquista total o parcial del poder soberano del Estado; pero se busca el poder, en el fondo y a pesar de la tautología, para poder realizar fines. El poder es instrumental y funcional. Aunque se aspire patológicamente al poder por sí mismo, los hechos sociales y políticos empujan inexorablemente, so pena de perderlo, a emplearlo e instrumentalizarlo en función de otros fines. En suma, la política tiene que ver con fines y con el poder realizarlos.

Pero, se dijo antes que no hay fines si éstos no son factibles, y que son factibles sólo con fundamento en los medios. Esta afirmación cobra importancia decisiva en el campo de la política. En efecto, la religión, la moral, el arte, la erótica proyectan fines para acciones, frecuentemente con la conciencia o la inconciencia de que los efectos de las acciones no podrán finalizar en ellos y coincidir con ellos. Pero, en estas áreas del espíritu, el fracaso no tiene relevancia decisiva, para determinar la validez o insignificancia del fin aspirado y proyectado o de la religión, la moral, el arte (esto vale, al menos, para las sociedades y conciencias modernas). Sin embargo, en el campo de la política, al menos como la entendemos y practicamos en los estados modernos, no puede haber absolutamente fines que en principio se consideren irrealizables, no facti-

bles o no producibles. El fracaso tiene relevancia decisiva para la validez o legitimidad de una política. Fracasar prácticamente en el cumplimiento histórico de los fines establecidos en la Constitución (derechos y obligaciones) o fracasar en el cumplimiento de los planes y programas gubernamentales (asumidos por poblaciones enteras y ratificados por la voluntad popular mediante el voto) significa condenar una política de gobierno del Estado a ser cuestionada, criticada, deslegitimada, liquidada. Significa prácticamente un fatal fracaso político. Una política que proyecta fines no históricamente factibles no es política, es pseudopolítica, "demagogia". La política que lanza fines, sin atender a los medios (acciones, recursos, instrumentos) que fundan su factibilidad real, es la negación de la política sin más. Si en los últimos tiempos, gracias a algunos inadvertidos comunistas, anarco-sindicalistas, terciermundistas, naciona-listas, derechistas, neofascistas y moralizantes, hemos estado tentados de considerar la política como el reino de lo imposible (*"la imagination au pouvoir"*), no es menos cierto que los rotundos fracasos nos han hecho aprender el alfabeto elemental de lo que se debe entender mínimamente por política.

La política moderna es el reino de lo posible y de lo factible. Si política tiene que ver con el poder y con el poder soberano del Estado, entonces quiere decir también poder realizar los fines constitucionales y gubernamentales. Toda impotencia deriva en crisis de gobierno y se desborda, en situaciones límites, en crisis de Estado: ingobernabilidad y fracaso del Estado. Ahora bien, la factibilidad de los fines políticos se apoya en principio en la coactividad física del derecho y de los brazos armados (ejército y policía). Derecho y coac-

ción son, sin duda, medios privilegiados para la obtención de los fines estatales-gubernamentales. Pero, aunque condiciones necesarias, no son suficientes para la producción de los fines. Por más radical que esto parezca, la factibilidad de los fines estatales (constitucionales) y gubernamentales (planes y programas) se funda, en la práctica, sólo en la administración pública. La administración de justicia, la administración hacendaria y presupuestaria, la administración social (trabajo, educación, salud, alimentación, etc.) son los instrumentos que constituyen los fines estatales-gubernamentales en reales fines. Por la administración los fines políticos se convierten en fines. Más aún, aunque en sentido general, la política es tal mediante la administración pública. Esta afirmación merece argumentación. La comparación de la administración pública con el derecho abre el camino a la demostración.

EL DERECHO: LOS FINES Y LOS MEDIOS

No es extraño que los recientes enunciados tengan la sonoridad de una arriesgada especulación, para aquellos cuya concepción del Estado se reduce exclusivamente a la pura juridicidad, al Estado de derecho. Para ellos, el derecho y no la administración pública es el factor constituyente del Estado. Sin duda ésta es una afirmación innegable en la modernidad. El sistema de relaciones sociales existentes adquiere solidez y continuidad mediante una normatividad (proceso de institucionalización de los hechos sociales) reciprocamente aceptada y compartida por los actores sociales que se mueven dentro de esas relaciones, que además las han producido y que continúan

con sus acciones a reproducirlas. Ahora bien, la novedad de las sociedades modernas radica en que la normatividad fundante y garantizadora, de sus relaciones básicas es sólo el derecho (racional). La nuestra es esencialmente una sociedad jurídica, no una sociedad religiosa, moral o consuetudinaria. Y el despliegue consecuente del derecho en todos los campos de las relaciones sociales, articulado con la necesidad de que el derecho se haga valer y tenga fuerza a lo largo y ancho de toda la sociedad, es lo que convierte a ésta en una organización jurídica, en Estado de derecho, en Sociedad-Estado o sociedad estatizada. Las diversas formas de Estado y las diversas formas de gobierno son sólo cristalizaciones y actualizaciones históricas de las posibilidades lógicas que el derecho racional precontiene y entraña implícitamente.

Ahora bien, la juridicidad racional del Estado moderno implica y despliega aquellos fines que se derivan del hombre como actor racional o "ser de razón" y que, por otro lado, el hombre fundamenta y acepta sólo mediante argumentación racional (por más que se quiera desvalorizar esta idea, no hay otro camino en la modernidad más que el argumentar racionalmente contra ella. Estamos dentro del círculo de la razón y la crítica que, históricamente se ejerce y es aceptable, resulta ser sólo la crítica racional. Sólo por medio de la razón se acepta la crítica al hombre como ser de razón o a un cierto concepto de razón. De la misma manera que sólo por la razón se puede criticar al derecho racional y a sus derivaciones reglamentarias).

En este sentido, el derecho racional (formal, universal, abstracto y deductivo) pretende proyectar sólo *fines* que valen y se legitiman

por el *medio* de la argumentación racional, por medio del debate racional que se ejerce en diálogo público (racionalidad, publicidad y juridicidad, forman parte de la grandiosa sintaxis de la ilustración de los tiempos modernos). Lo que posibilita el reino de los valores y fines (racionales) del derecho es el uso de la razón. Lo original y grandioso del derecho racional es su autofundamentación (recordar a Kant, Hegel, Kelsen), es decir, la identidad entre la razón que proyecta la norma y la razón que la funda. Dicho de otro modo, no hay más fines y valores en el derecho y sus normas que los que los medios de la razón han establecido como racionales. A causa de la razón no corre en el derecho distancia alguna entre los fines y los medios. La razón hace posible los fines-valores racionales del derecho. El medio posibilita el fin: la sola razón.

Pero hay algo aún más original y grandioso en el derecho. Una vez constituido el derecho, una vez establecido el cuerpo de leyes, él mismo tiene dentro de sí la capacidad de ejecutarse, de hacerse valer. De nuevo, aparece con toda su originalidad y grandeza la clausura del derecho racional. Sin salirse de la razón y sin escaparse del círculo de la lógica desplegada con congruencia, el derecho racional posee los medios (axiomas, leyes generales, estatutos, reglamentos, etc.) para llegar a su fin, a saber, la producción de una nueva ley, el juicio sobre un caso particular, el colmo de un vacío legal, la interpretación más segura ante la ambigüedad de realidades sociales, contingentes, etc. El medio de la argumentación racional, ejercida sin contradicciones, es el que posibilita que los fines del derecho sean vez por vez alcanzados de cara a una historia social, plural y cambiante, irrepetible.

En esta característica del Estado de derecho, debido a su ser sólo derecho racional, se muestra ejemplarmente la relación intrínseca e interdependiente que entre los medios y los fines existe en la política, el gobierno y el Estado modernos. En este nivel, un partido político o un gobierno no pueden, so pena la deslegitimidad universal o el uso deteriorado de la violencia física y la corrupción moral, proyectar fines que no sean jurídicamente factibles, es decir, sin que la razón pública pueda mostrar que son compatibles con la Constitución del Estado, o que derivan lógicamente de ella o, al menos, que interpretativamente no le son contradictorios. La legitimidad de un gobierno o de un partido de oposición es el empleo sistemático del medio de la argumentación racional para establecer sus fines. La racionalidad, en el sentido de no incompatibilidad o incongruencia lógica, es el medio para fundar la "posibilidad jurídica" de una política, su factibilidad legal, su legitimidad. Lo que constituye en históricamente posible una política gubernamental o partidista es, ni más ni menos, su constitucionalidad, su constitución racional. Sin apego a la ley, producto de la argumentación pública de la razón, resulta imposible un fin estatal-gubernamental.

Se dirá que "en los hechos" esto no sucede o que raramente sucede. Se podrá añadir más insolentemente la necesidad de que el vendaval de la fuerza violenta, provocada por intereses insatisfechos o deseos reprimidos, barra con constituciones y leyes que oprimen o reproducen el dominio implacable de otros intereses particulares. Pero difícilmente se podrá escapar a la cultura ilustrada de la modernidad o a la lógica racional de la cultura política contemporánea. Por este camino, resulta muy difícil aceptar y entender que un o el avance

histórico sea una sociedad sin debate racional público o una organización social sin una constitución racional (jurídica y/o moral) normativa de sus relaciones básicas. Los "estados naturales" y sus "Leviathanes", "los dioses de la guerra" de brutos intereses, no podrán sino encarar el juicio inexorable de la razón, con su idea que una sociedad humana debe ser y está llamada a ser una sociedad de seres racionales, que piensan y que a partir de sus pensamientos (cribados por el diálogo crítico y público) proyectan los fines y valores de su vida social y personal.

LA ADMINISTRACION PUBLICA: LOS FINES Y LOS MEDIOS

Sin embargo, el Estado contemporáneo ya no es tan solo pura juridicidad. Con el derecho y a partir de él ha nacido la forma del Estado social, del Estado administrador del crecimiento de la riqueza y de su distribución en el cuerpo social, del Estado de bienestar. No vale aquí la pena recordar las causas del tránsito del Estado liberal, casi exclusivamente jurídico, al nuevo Estado social que organiza y administra una sociedad civil cada vez más consciente de sus posibilidades y límites, de sus fracasos.

Es así que la nueva forma del Estado asume por medio de sus gobiernos la doble tarea que recapitula toda la rica aventura de la convivencia humana: la tarea del crecimiento sostenido de la riqueza socialmente producida y disponible, así como la tarea de la pacificación permanente de los conflictos sociales, personales y grupales. Su primera tarea, a manera de ejemplo, incluye la promoción de innova-

ciones en la productividad y, por ello, el sosténimiento de las investigaciones científicas y tecnológicas (el desarrollo de la educación superior); la valorización del capital mediante todo un conjunto de políticas económicas (financieras, monetarias, fiscales, industriales y comerciales, etc.); la explotación de recursos naturales; la capacitación y educación de la fuerza de trabajo, su pleno empleo, la proporción entre el precio de las mercancías y los salarios, la creación de un mercado interno y externo para los bienes nacionales y la generación de condiciones para un aumento constante del bienestar global mediante subsidios, facilidades crediticias, seguridad social..., etc. Su segunda tarea, a manera de ejemplo, conlleva una expansión del derecho civil, con particular énfasis en el derecho laboral, un arbitraje permanente de los conflictos obrero-patronales; una intervención en la fijación adecuada de los precios; una continua presencia en la generación de condiciones incrementales de salud, educación, alimentación, vivienda, etc.; una regulación del equilibrio entre regiones, etnias y grupos sociales; apertura de cauces para la demanda gremial y política por medio de sindicatos-partidos; una política exterior de convivencia pacífica, etcétera.

Todo este conjunto de tareas, asumidas por el Estado social contemporáneo, implica y exige fundamentalmente *tareas técnicas*. En efecto, o bien el derecho social exige para su realización tareas técnicas, o bien el derecho social traza sólo grandes principios normativos que necesariamente las implica, para poder traducirse en hechos sociales operativos. Parece ser, a diferencia de tiempos pasados, que los fines-valores del derecho social devienen realidad sólo por el rodeo y por la mediación de la razón técnica. Y si ésta se orienta por el

derecho racional, también lo excede, caminando en la soledad de sus propios pasos y cálculos de metas. Antes, sólo la razón práctica se expresaba en el derecho racional y proyectaba sólo los fines y valores que ella misma podía argumentativamente fundar como propios y auténticos de todo ser racional. Ahora, la razón práctica proyecta y sanciona como propios del ser racional los fines de su bienestar material, insertándolos en el derecho social (derecho que apenas comienza a ser "público"). Por ello, ahora, entra en crisis la vieja autosuficiencia y compacta clausura de la razón sólo teórica y práctica de esa razón que dibujaba una teoría del hombre ("antropología filosófica jusnaturalista") y de ella deducía lógicamente sus exigencias, sus derechos y obligaciones prácticas, sus modos inalienables de vida y práctica social. Ahora, en el Estado social, la razón práctica toma conciencia que sólo puede realizarse con la mediación de la *razón técnica*. El Estado, además de jurídico, es jurídicamente procurador del bienestar de la sociedad en su conjunto. Y el bienestar pasa ineludiblemente por el rodeo de ciencia y tecnología, de trabajo ligado a una producción tecnológica que se basa en ciencia natural.

En las épocas políticas pasadas, que se centraban en la ejecución de libertades, propiedades y dignidades humanas, los fines estatales-gubernamentales eran factibles por el solo medio del derecho racional que normaba, sancionaba, juzgaba y decretaba. Ahora, cuando empiezan a existir o existen derechos de bienestar, de empleo y recreación, de educación y salud, etc., los derechos humanos son factibles por el medio de una razón técnica que calcula recursos, instrumentos, procedimientos, costos, beneficios, plazos, para dar a la población los bienes y servicios de educación,

vivienda, salud, alimentación, etc. Ahora el Estado construye, vacuna, hospitaliza y opera, imparte clases, monta laboratorios, distribuye alimentos, abre caminos y gestiona transportes, siembra, compra, vende, otorga créditos, fija precios, hace deporte, etc. Ya no basta, entonces, la razón práctica del derecho racional, pues ésta además de condición necesaria, implica y exige como su condición integradora de suficiencia operativa el uso sistemático de la razón técnica, de la razón científica y tecnológica orientada al bienestar social.

Podemos sin duda añorar (y hoy esta nostalgia conlleva casi siempre una política programática de "derecha") aquellos hermosos viejos tiempos de una sociedad civil separada del Estado, de un Estado que se constituía y operaba sólo con el derecho y el añadido de su gendarmería para infractores internos y su ejército tricolor para enemigos externos. Pero hoy esta realidad estatal ya no existe. Vivimos en los países capitalistas y socialistas un Estado que es ya la organización y administración de la sociedad entera. Y tenemos más contacto diario con las ventanillas de los administradores públicos que con las togas de los jueces y los uniformes de los gendarmes. El "Estado gendarme", ausente de la vida social hecha de producción y conflicto, ha dado paso a un Estado social que, a pesar de sus límites y de sus crisis, marca nuestra biografía personal y la historia social de nuestras generaciones.

Por esto, la política estatal-gubernamental proyecta fines cuya factibilidad se basa y calcula en argumentos racionales técnicos. Y, dicho más concretamente, la política estatal-gubernamental lanza fines cuya factibilidad se basa y se calcula mediante el saber y la experiencia profesional de los funcionarios o

administradores públicos. Dicho a la Weber, hoy se domina "gracias al saber". Esta es la novedad histórica que marcará la historia social previsible del hombre.

El estímulo de estas observaciones nos lleva al corazón de la cuestión, en el que deberán anudarse los muchos cabos sueltos de las pasadas consideraciones. El enunciado principal es que la *política se constituye mediante la administración pública* y, por tanto, que su concepto ("objeto de conocimiento") integra indisolublemente la política con la administración, la institución estatal con el proceso administrativo técnico. En efecto:

- a) si el Estado contemporáneo se constituye por un Derecho racional social
- b) si el gobierno del Estado de derecho social (la naciente y creciente forma del derecho público) no puede sino apuntar, en consecuencia, a la realización de fines de bienestar general, que cristalizan y expresan históricamente los valores-derechos de la persona humana en cuanto ser racional y en cuanto actor social
- c) si la política gubernamental (o de oposición) basa en principio su legitimidad —en el fondo, su posibilidad de existencia histórica— por su capacidad (poder) de realizar los fines de bienestar general que cristalizan y expresan los valores-derechos de la persona humana racional y social
- d) si el logro del bienestar general es básicamente posible por el aumento de la producción de riqueza social y de su distribución general
- e) si la producción de riqueza está hoy y para el futuro previsible ligada intrínsecamente a la ciencia y a la tecnología, incorporadas de manera sistemática al pro-

ceso de trabajo; y si el aumento (optimización) de la distribución social de la riqueza está ligado a la aceptación colectiva de valores, traducidos en normas, debatidos racionalmente,

se sigue, entonces, que:

- a) no puede existir (legítimamente y, tarde o temprano, históricamente) un gobierno del Estado de derecho social, si sus políticas gubernamentales no hacen factibles o realizan los fines de bienestar general, en los que se expresan los valores-derechos de la persona humana en cuanto ser racional y actor social
- b) no es factible o realizable una política gubernamental de bienestar general sin aumentar la producción y la distribución de la riqueza social
- c) no son factibles o realizables incrementos sostenidos en la producción de riqueza sin inserción de ciencia y tecnología en el proceso de trabajo y, por tanto, sin una organización y administración del trabajo humano de acuerdo a las exigencias inescapables de la ciencia y la técnica (exigencias de explotación y conservación de recursos naturales y derivados, exigencias de maximización de los rendimientos productivos y de estimación de sus rendimientos decrecientes, exigencias de economización-costo y beneficio, esfuerzo y eficacia, etcétera).
- d) no son factibles o realizables incrementos sostenidos en la distribución de la riqueza sin cálculos científico-técnicos, de acuerdo a plazos, sobre la proporción equilibrada entre oferta y demanda (agregada y desagregada), reproducción y consumo, insumos y productos, necesidad de exce-

dente y satisfacción de necesidades, etcétera.

De todo esto se deduce que las políticas gubernamentales (los fines) en un Estado de derecho social necesitan, para realizarse, de la administración pública (los medios). Cualquiera de los fines del gobierno (planes y programas) necesita de un juicio de "factibilidad técnica" con base en los recursos, instrumentos, procedimientos disponibles y en una estimación a cálculo de sus efectos previsibles. Los fines políticos se fundan en los medios administrativos. El cálculo técnico de los científicos (especialistas, ingenieros, investigadores, técnicos, etc.) se vuelve imprescindible para un gobierno del Estado que se oriente por los valores-derechos sociales del hombre. Y este cálculo técnico de los hombres de ciencia es, al día de hoy, el corazón de la administración pública. Cada vez más los funcionarios públicos tienen perfiles de hombres de ciencia, con años de estudio especializado y de experiencia profesional exitosa. Si en las viejas funciones del Estado o en sus operaciones de rutina hay cabida para los empleados tradicionales, sucede ahora, en el tiempo del Estado social, que la inserción de científicos y tecnólogos en la administración pública resulta esencial y necesaria. No puede haber política de bienestar social sin administración pública social.

Difícilmente se pueden alcanzar los fines del bienestar general en los renglones (por ejemplo) de empleo, educación, salud, sin la mediación del cálculo de su factibilidad técnica. Sin este cálculo es muy alta la posibilidad de fracaso de una política gubernamental orientada al bienestar social. Y el fracaso implica en la práctica deslegitimación, pérdida

de consenso, movilización crítica, crisis de gobierno y, en situaciones extremas, golpe de Estado. Hoy en día, la razón técnica, la razón administrativa, que pondera la proporción de medios y fines y mediante la ponderación define la factibilidad de los fines, son razón práctica, razón política. Esta es la novedad histórica de la política estatal, a saber, el hecho de que le es imposible ser tal sin el aporte de la administración científico-técnica.

Hemos estado demasiado acostumbrados ("ideologizados") a pensar en la pura juridicidad del Estado. Es evidente que en el viejo liberal Estado de derecho, separado de la sociedad civil, era inexistente e ininteligible la naturaleza política de la administración pública. En efecto, la administración pública era entonces mera administración hacendaria, de registro "civil" y, en los casos más avanzados, de educación "pública" (gracias a la Ilustración, para la cual la creación del Estado y programa de emancipación por medio de la opinión pública y de la educación de la razón eran coincidentes y aspectos de un mismo movimiento social). En efecto, una vez más, la administración pública carecía de todo sentido y de toda materia en un Estado que se separaba de la sociedad civil y cuya constitución (jurídica) no era más que la ampliación sancionada de las libertades (derechos y obligaciones) sociales actuantes en las relaciones de producción, intercambio, convivencia (*connubium et comensalitas*) y comunicación social. No se vé qué sentido y materia pueda tener una administración pública en una sociedad civil que produce e intercambia a la luz de la idea y/o ideal de individuos formalmente libres, vinculados sólo por contratos libres. En una sociedad civil de libres empresarios, trabajadores libres y libres contratos, es

obviamente claro y jurídicamente lógico que corresponde a los civiles-burgueses (*Bürger-Bourgeois*) la administración de la producción y circulación de mercancías, la administración del crecimiento de "la riqueza de la nación". En un Estado jurídico, separado y ausente de la producción de los bienes y servicios sociales, la administración de la riqueza y del bienestar es sólo derecho de los privados civiles. Derecho que, por cierto, estaba integrado en y sancionado por la Constitución del Estado, en el mismo momento de su nacimiento y fundación. En este tipo de Estado constituido, la administración pública no tenía naturaleza civil ni política. En el parlamento y no en los burós se jugaba toda la política. En los jueces y no en los funcionarios residía la legitimidad del gobierno del Estado jurídico.

Sin embargo, en la nueva forma de Estado social —y el Estado mexicano postrevolucionario lo es esencialmente, a pesar de sus límites económicos y políticos— ya no es el derecho la totalidad. Ahora, el derecho racional es, más bien, el *punto de partida* y no el punto de llegada o el universo estatal. Ahora, se han erigido en derecho constitucional del Estado las reivindicaciones y protestas de las masas sin empleo, sin propiedad y bienestar, sin seguridad social; de la misma manera la idea racional de naturaleza humana se ha desarrollado lógica y congruentemente en existencia histórica y ser social (no sólo a causa de Marx), al mismo tiempo que el concepto de "hombre" ha parido no sólo los derechos del "ciudadano", sino que extendido rigurosamente su idea de hombre a las condiciones sociales de la persona, al actor social (productivo o no). Y en este salto cualitativo, que enfrenta el Estado de manera activa y hasta protagonista con los problemas y límites económicos y

sociales de todos y cada uno de sus "ciudadanos", la administración pública encuentra su sentido y su materia. Ya no se trata sólo de garantizar las libertades civiles transformadas en derecho público, sino de garantizar un proyecto de libertad total que implica y exige emancipación de las necesidades sociales, de garantizar la creación de condiciones sociales que promuevan la libertad integral y general: los derechos sociales, que están aún a la espera de su explícita asunción y constitución en derecho público (para hablar en términos convencionales).

Ahora bien, en mi opinión, el campo de acción de la administración pública es este proyecto de libertad total que implica y exige emancipación de las necesidades sociales. Se podría pensar y decir que este proyecto no es administrativo sino político. Esta postura, de nuevo en mi opinión, es obsoleta y reproduce viejas y persistentes concepciones decimonónicas de la política. Atribuyamos a la política el sentido de una movilización de las conciencias y de las voluntades hacia toda una constelación de deseos, expectativas, reivindicaciones cuyo objeto y objetivo es culturalmente calificado como *valor* (incondicional y universal). Pensemos congruentemente que la situación límite de la política es la lucha por el valor intrínseco de un proyecto de libertad total y general (¿habría política en el momento que esto existiera? No). La consecuencia lógica es que este proyecto implica la emancipación de las necesidades y de los límites sociales, sin excepción alguna para ninguno. Ahora bien, esta emancipación es una *tarea técnica* y requiere de una *administración* racional sin fisuras.

En efecto, la superación de las necesidades

y límites sociales conlleva en principio la solución de dos problemas, en los que todas las sociedades existidas han fallado: el crecimiento de la riqueza (bienes y servicios) mediante trabajo hasta la situación de abundancia o excedente social y la pacificación de los conflictos sociales.

Concedamos al economicismo que hay una conexión negra, mortal, entre el conflicto social y la desigual distribución del excedente de riqueza social disponible. Concedamos que el proyecto de libertad total general implica resolver el problema de equilibrar producción y distribución de la riqueza producida, riqueza disponible y apropiación colectiva. Concedamos que por moral general convencida o por derecho general efectivo sea posible lograr que la producción de riqueza no sea desigualmente distribuida o apropiada.

Todas estas concesiones, que son supuestos, para realizarse históricamente, dependen de una condición, de la condición que se produce socialmente riqueza (bienes y servicios). Y la producción de riqueza es una cuestión técnica, una cuestión administrativa. Supone ciencia y tecnología; organización del trabajo humano; articulación del trabajo con recursos, instrumentos y procedimientos operativos; cálculo de los efectos del trabajo (científico-técnico) según plazos, previsión de las consecuencias que desencadenan los efectos inmediatos. Más aún, suponen decisiones que enfrentan alternativas u opciones de acción; cálculos y previsiones de la cadena de efectos que cada alternativa u opción de acción conlleva objetiva e inexorablemente según plazos (cortos, medios, largos); almacenamientos actualizados de información que permitan conocer los recursos y medios disponibles

para definir la factibilidad de los fines (consecuencias) y su séquito de efectos derivados; etc. Esta complejidad, a nuestro pesar, supone una refinadísima razón técnica y una eficacísima organización administrativa.

En suma, el fin del bienestar general cristaliza y expresa históricamente los valores-derechos de la persona humana como ser social-material, expandiendo la anterior conceptualización y valoración de la persona como pura naturaleza humana y ser racional. El Estado de derecho social surge (bajo la presión de los conflictos sociales y las crisis de crecimiento de la riqueza) en el momento que se reconocen y sancionan constitucionalmente los derechos sociales, los derechos que se derivan de la persona en su calidad de actor social. Ahora bien, la realización de las condiciones sociales para que el ejercicio de este derecho sea operativo, implica necesariamente una política orientada ejecutivamente al fin del bienestar global. Y la factibilidad de este fin supone necesariamente la razón técnica, el cálculo científico-técnico, que conlleva administración de recursos, instrumentos, medios, procedimientos y acciones. Sin esta razón técnico-administrativa los fines de la política actual (social) no se constituyen en factibles y, por ende, en reales fines (en sentido estricto), sino en meras aspiraciones, deseos, esperanzas, etc. Y bajo las actuales condiciones una política sin factibilidad de sus pronunciamientos, planes y programas —sin realizabilidad de sus fines— es sin más la negación de la política, crisis de gobierno y de Estado. En este sentido la política gubernamental se constituye hoy por medio de la administración pública. O, lo que es lo mismo, la razón práctica (fines y valores) existe hoy mediante la razón técnica (administración de los medios). En

este sentido también el concepto de la administración pública ("objeto de conocimiento") es un concepto *complejo* que implica en su contenido lógico la unidad de los dos momentos de política y administración, "institución estatal" y "proceso administrativo". Se trata

pues, de un concepto de totalidad (dialéctico-concreto) que subsume y supera la oposición muerta y paralizada de los viejos conceptos parciales y limitados de administración pública como realidad política y de administración pública como realidad administrativa.

EL PERfil PROFESIONAL DEL ADMINISTRADOR PUBLICO*

Octavio Rodríguez Araujo

INTRODUCCION

La administración pública es una disciplina que tiene como objeto de estudio las instituciones que conforman una parte de los aparatos del Estado, principalmente la relativa al poder ejecutivo. De aquí que un solo concepto tenga dos acepciones: la disciplina profesional y académica, y el conjunto de instituciones del también denominado sector público. Administración pública es, así, el estudio de la administración pública y también ésta; anfibología que sólo se resuelve por su complemento en el discurso.

Como objeto de estudio, la administración pública es institución, pero también fenóme-

no; es conjunto de acciones pero también normatividad institucional. Por lo tanto está sujeta a la historia, y en ésta a la historia de la relación institucional entre el Estado y la sociedad civil entendida como privada, pues no podría concebirse ajena a las variaciones que la relación Estado-particulares sufren en el tiempo. Por esto la administración pública se relaciona con el ámbito de la política, con la acción gubernamental, con la acción social del Estado y sobre el Estado.

Como disciplina, pues, la administración pública estudia la estructura de las organizaciones, así como sus interrelaciones en la esfera institucional; pero también el fenómeno de mediación que, con variantes, se establece entre el gobierno y los gobernados, entre los bienes y servicios públicos que se ofrecen y la demanda y usufructo de quienes forman la sociedad civil. De esas relaciones referidas al Estado y a sus respuestas a través de la acción

* Un amplio agradecimiento al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por autorizar la reproducción parcial de estas páginas. N. del D.

gubernamental, se derivan o se incluyen otras que la administración pública, como disciplina de estudio, no puede en el ámbito de lo público desconocer o soslayar: el derecho público, el estudio del poder (la política), la organización social, las relaciones internacionales y hasta la evolución tecnológica que influye también sobre las maneras en que la administración pública, como conjunto de instituciones, lleva a cabo su acción.

En las sociedades modernas, capitalistas o poscapitalistas, más que en otras desde los tiempos de la antigüedad, salvo quizá en las determinadas por relaciones de poder basadas en el despotismo oriental, la administración pública se refiere, como disciplina y como instituciones, al Estado; entre otras razones, porque el Estado cumple ahora funciones decisivas, si bien no siempre determinantes. En el Estado se dirime la continuidad de un sistema establecido, de la misma manera que podrían resolverse cambios sociales de raíz.

El estudiioso de la administración pública, esto es, el administrador público, por la complejidad misma del objeto de su estudio, es quizá el profesional que más disciplinas debe integrar en su conocimiento. El saber histórico le es tan indispensable como la sociología, la política, la economía. Pero también le es imprescindible conocer técnicas referidas a la planeación y la programación y al uso óptimo de recursos de toda índole que integran la acción pública.

En México existen condiciones determinantes políticas, sociales, económicas e ideológicas que sitúan al Estado, como esfera de decisiones y de acción, en un lugar de privilegio que no puede ser soslayado. La administración pública mexicana modula en alto grado

las estructuras fenoménicas de la sociedad, a la vez que sirve de mediación para que los miembros de ésta convivan en la mayor armonía posible, dadas las desigualdades sociales.

De ahí que el administrador público requiera de conocimientos muy amplios y con alto sentido de responsabilidad social y política, pues el país necesita ideologías de interpretación aparte, servidores públicos —funcionarios— comprometidos con los cambios sociales, involucrados en los problemas nacionales, regionales y municipales, de tal manera que puedan jerarquizar el estudio y la consideración de las demandas sociales para atenderlas de la mejor forma y con la menor cantidad de recursos, siempre escasos.

LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO DISCIPLINA

La administración pública como institución es muy antigua, con interrupciones históricas en las que jugó un papel irrelevante. Pero como disciplina científica apenas está en proceso de consolidación, aunque tiene antecedentes teóricos muy importantes, que largo sería citarlos. Baste señalar que los más grandes pensadores políticos se han referido a aquélla y que sus conclusiones han dependido, en buena medida, de la concepción que del Estado han elaborado. La relación del Estado con los particulares y el papel de éste en las formaciones sociales contemporáneas no se reducen a interpretaciones únicas e incontrovertibles. Por el contrario, de la apreciación sobre el papel del Estado se derivan concepciones distintas, y en ocasiones antagónicas, respecto de la función de la administración pública y de lo que debe saberse para trabajar en ella como administrador público.

En general, podría decirse que los grandes pensadores sobre el tema han definido el carácter de la disciplina en las siguientes orientaciones, presentadas aquí de manera muy simplificada:

1. Estudio del marco teórico-epistemológico de la acción gubernamental, contemplando su fundamentación política y social;
2. Análisis del surgimiento, consolidación y desarrollo del objeto de estudio por excelencia de la administración pública: el poder ejecutivo y su ámbito de influencia y de acción;
3. Estudio de las estructuras de la administración pública, así como de las funciones de cada una de ellas, en términos de su idoneidad con los objetivos y las metas del régimen político en determinados momentos y ámbitos;
4. Estudio, análisis y desarrollo de técnicas administrativas que hacen posible la acción gubernamental en la sociedad y que definirán, parcialmente, las posibilidades funcionales de la administración pública.

En la actualidad hay, por lo menos, tres grandes corrientes teóricas que sirven de fundamento al estudio de la administración pública:

- a) La teoría crítica de la sociedad y del Estado que se basa en el materialismo histórico, del que derivan varias escuelas denominadas marxistas en forma genérica.
- b) La teoría del Estado que lo conceptualiza como agente racionalizador de la sociedad y que tiene su origen en el pensamiento de Max Weber, principalmente.

c) Las teorías "neoconservadoras" que a su vez se nutren de las concepciones positivistas y empíricas de fuerte influencia en los países anglosajones.

En México, sobre todo en los últimos años, se estudia la administración pública en el marco de estas tres grandes corrientes teóricas, lo que le imprime a los administradores públicos un criterio profesional no dogmático y, por ende, pertinente a las necesidades tanto de la administración pública que se esfuerza por racionalizar su actividad para el logro de cambios impostergables, como de una sociedad cada vez más participativa y demandante.

CAMPO DE TRABAJO*

El campo de acción del profesional en administración pública es muy amplio y diverso.

1. Los poderes de la Unión

- 1.1. En el poder legislativo, dentro de sus órganos de gestión internos, tales como personal, administración de recursos materiales, financieros, programación presupuestaria, sistemas de información, entre otros. Puede funcionar también como investigador y consultor de las comisiones de las Cámaras de Diputados o de Senadores. Igual en el caso de las legislaturas locales.

* Las siguientes páginas están basadas en las proposiciones contenidas en el artículo "Perspectivas de un plan modular en administración pública", publicado en la Revista de Administración Pública número 40, especialmente en las páginas 55-59.

- 1.2. En el poder judicial, como organizador de los servicios de personal, de recursos materiales y financieros, de planeación, programación y sistemas de información de los Tribunales que lo integran a fin de mejorar su funcionamiento.
- 1.3. En el poder ejecutivo, campo natural por excelencia del profesional en administración pública, que comprende una extensa gama de organizaciones públicas centralizadas y descentralizadas.

2. Los tres ámbitos de gobierno

2.1. Ejecutivo Federal

- a) Administración pública centralizada: secretarías de Estado, departamentos administrativos y procuradurías.
- b) Administración pública paraestatal; organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritarias y minoritarias, fideicomisos y comisiones.

2.2. Ejecutivo estatal

Comprende también órganos centrales del Ejecutivo estatal y empresas públicas.

2.3. Gobierno municipal

Constituye un campo de acción vital ya que forma la base de la organización Federal y del desarrollo económico.

Esta enorme gama de instituciones comprende las más variadas materias: política interior, defensa nacional, pesca, marina, salud, educación, seguridad social, agricultura, trans-

portes, comunicaciones, industria, energéticos, asentamientos humanos, política tributaria y obras públicas, entre otras.

3. Partidos políticos y grupos de presión

Debido a que los partidos políticos y los grupos de presión —en los que podrían incluirse los sindicatos— se han convertido en complejas organizaciones, el papel del profesional en administración pública cobra especial importancia por su labor en el seno de las organizaciones, así como en el proyecto de las tácticas y la estrategia a seguir, de acuerdo con un serio balance de recursos y organización administrativa.

El especialista en administración pública puede mejorar las organizaciones de los partidos políticos, principalmente, a fin de hacer más eficiente su acción, además de asesorar y organizar campañas políticas.

¿QUE HACE UN PROFESIONAL EN ADMINISTRACION PUBLICA?

Fundamentalmente puede actuar como:

1. Asesor gubernamental, o sea, como analista de los problemas que aquejan a la administración pública, de tal manera que sus observaciones o proposiciones sirvan a los directivos que han de tomar las decisiones.
— También será capaz de analizar, criticar e interpretar las condiciones de la sociedad y en consecuencia elaborar planes, programas y proyectos de acción gubernamental para las diferentes ramas en las

cuales funciona la administración pública.

- Finalmente, podrá comprender el alcance de la acción del gobierno en el ámbito social a fin de estimar y evaluar la eficiencia de la administración pública.

2. Investigador administrativo, es decir, como estudioso de la composición y el funcionamiento interno de la administración pública, para racionalizar el quehacer gubernamental. Así deberá ser capaz de:
 - Estudiar y analizar los métodos y procedimientos de trabajo, de tal manera que la operación interna de la administración pública se mantenga acorde con la evaluación de las demandas sociales.
 - Conocer el grado de rendimiento del personal público con el propósito de preparar mecanismos de formación, especialización y actualización para mejorar su ejercicio profesional.
 - Estudiar y analizar las diferentes técnicas administrativas para el mejor uso de los recursos materiales, financieros y tecnoló-

ógicos con los que cuentan las organizaciones públicas a fin de hacer más racional su uso.

3. Directivo, es decir, como responsable directo de organismos públicos. En este sentido se requiere de todo el cúmulo de conocimientos y capacidades que culminan en ejercicio práctico, por lo cual se requiere:
 - Elaborar los planes, programas y proyectos de su entidad considerando la cantidad y calidad de los medios de administración disponibles en las operaciones gubernamentales.
 - Llevar un control de la gestión del órgano administrativo bajo su responsabilidad a fin de no perderse en la consecución de los objetivos institucionales.
 - Manejar eficientemente todos los recursos con los cuales cuenta la organización para la obtención de sus fines en la calidad, cantidad y tiempo requeridos en los planes de acción.

LA NECESIDAD DE DAR FORMALIDAD A LA ENTREGA Y RECEPCION DE LAS OFICINAS PUBLICAS*

Raúl Avila Katz

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Como se sabe, la administración pública de México cada inicio de sexenio gubernamental lleva a cabo la renovación de sus cuadros. Es así, que procede al rito, primero, de presentar a los nuevos funcionarios y segundo, hacer la entrega y recepción física o material de la unidad administrativa.

Este proceso de cambio, se realiza con diferentes grados de formalidad, lo que a su vez determina diferentes grados de responsabilidad por lo que se refiere a la entrega física de la unidad administrativa.

Respecto del cambio de funcionarios, una formalidad es la relativa a la obligación que

tiene el nuevo funcionario de presentar su declaración de bienes conforme lo señala el artículo 92 de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos.¹ En caso de haber ocupado un puesto anteriormente en la administración pública, deberá presentar copia de su declaración anterior. Por lo que se refiere al funcionario que sale, éste deberá presentar igualmente su declaración de bienes.

Otra formalidad, que no siempre se cumple, es la relativa a hacer entrega al funcionario, copia del acuerdo en que se le nombra para ocupar el cargo.

Otra formalidad más, es la relativa al conocimiento que se hace a toda la institución del

* Elaborado el 6 de agosto de 1982 para esta *Revista*. N. del D.

¹ *Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de la Federación*. 17 Dic. 1979.

nuevo nombramiento o sustitución que se hace de funcionarios.

Sin embargo, por lo que se refiere a la entrega, y recepción material de las unidades administrativas, se deja en completa libertad de los funcionarios, tanto el que entrega como el que recibe, en ponerse de acuerdo para llevar a cabo la entrega física de las unidades administrativas. Es decir, es un proceso de completa arbitrariedad. No existe la mínima formalidad, de tal forma que se garantice la continuidad normal de las acciones o actividades de la unidad administrativa.

Salvo raras excepciones, llega a intervenir la tesorería o auditoría de la institución, pero esto se hace cuando existen valores o efectivo y a veces se encuentra ya en funciones el nuevo funcionario, cuando apenas esta intervención se lleva a cabo.

El planteamiento pone en evidencia, que no ha existido la voluntad política de llevar hasta sus últimas consecuencias lo establecido en la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos, no obstante que para poder actuar en el punto que interesa, existen los fundamentos indispensables como son las fracciones V y VI del artículo 3o. de dicha Ley y que a la letra dicen:

"V. Cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones";

"VI. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior".

Es casi seguro, se dirá, que no se ha podido aplicar la Ley por la ausencia del reglamento respectivo, lo que vendría a comprobar la falta de voluntad política para hacer cumplir la Ley.

El planteamiento por lo tanto, propone el establecimiento de un procedimiento formal para la entrega y recepción de la unidad administrativa para evitar la retención, pérdida, destrucción arbitraria o la sustracción de toda clase de información que pertenece a la administración pública y que como tal, es patrimonio de la nación y no un patrimonio de los funcionarios públicos, ya sea de los que salen o de los que están en funciones.

Es indispensable por lo tanto reflexionar, que no sólo las desviaciones presupuestales deben ser consideradas como un delito, sino que también la retención, desaparición, destrucción o sustracción de documentos e información oficial debe ser considerada como un delito.

ANTECEDENTES

En países como Francia, la Administración Pública tiene una clara preocupación de la importancia de la información que genera. Basta señalar lo indicado por Charles Debbasch:²

"La permanente administración del cuerpo social tiene, como primera función, la infor-

² Debbasch Charles. *Ciencia Administrativa Estudios Administrativos*. E.N.A.P. 1975. p. 46.

mación. Constituye un poderoso instrumento de recogida y difusión de la información. La administración está investida de un deber de información sistemática y exhaustiva. Ella es la única que por su memoria excepcional, tiene el poder de transformar esa información dispersa, hacerla útil, desligarla del pasado y de extraer los aspectos esenciales susceptibles de permitir crear progresivamente una doctrina; es una de las misiones esenciales que, si la administración no cumple, se considera como un fallo. A fin de cuentas, el papel de la administración es hacer prevalecer lo general sobre lo particular. Ella es o, al menos, debe ser, para interés de todos, nuestro instrumento permanente de registro y de síntesis... La administración debe recoger la mayor información posible sobre el funcionamiento del aparato estatal, sobre las relaciones con los administrados, sobre los deseos actuales y futuros del público. Esta colecta debe permitir al poder político realizar una elección clara: la administración no debe reunir información sin tener antes presentes las exigencias de aquéllos que utilizan la información. La administración debe evitar retener la información recopilada; debe ponerla a la disposición de los políticos y de los ciudadanos. Los regímenes en los que esta información se la apropiá la administración se pone a la disposición exclusivamente del Gobierno y no permiten ejercer los normales mecanismos democráticos. La inclinación a retener la información no constituye un impulso natural de los administradores. Puede ser una consecuencia de una rivalidad interna en la administración: cada administrador retiene informaciones que le permiten detentar un poder mayor".

De la cita anterior se puede ver que la importancia que se le ha dado a la información

en la administración francesa; sin embargo, es necesario insistir a riesgo de parecer como exagerado, que en México por desgracia todavía no existe respeto, ni político ni metodológico por la información: con frecuencia las cifras o la información está preparada por personas que no están totalmente compenetradas. Esto trae como consecuencia, que no se puede disponer de una imagen real, veraz, oportuna y en su caso actual, de lo que está sucediendo. La actitud es, que las cifras o afirmaciones sean razonables pero no comprometedoras, y que los resultados de que se informa sean sutilmente triunfalistas u optimistas. Por lo que se refiere al método, prácticamente ningún funcionario se preocupa por tratar de exponer con claridad el método que se siguió para recopilar o procesar la información, porque además, nadie se lo pide. Cada funcionario confía sólo en las vistosas carpetas que le entrega el personal subordinado.

Como se verá más adelante, los perjuicios que trae para la Administración Pública la desaparición o destrucción de la información son innumerables y significativos. Sobre todo, es necesario que se reflexione además del costo que tiene recuperar la información, o de rehacer los proyectos y programas; el problema de costo de oportunidad que tiene la decisión con fines estrictamente políticos. Esto es, el político necesariamente tiene que tomar una actitud conservadora o por lo menos de suspenso, mientras le proporcionan los datos necesarios para estructurar la decisión política y dicho suspenso tiene un costo.

De este modo, es evidente que la desaparición de la información de la Administración Pública debe ser tipificada como un delito semejante al desvío de los recursos presupues-

tales. Debe ser claro, que la información es un patrimonio de la nación como lo son los recursos financieros destinados a cada uno de sus programas y acciones.

Es necesario, que la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, se aplique, máxime que se estima existen los artículos suficientes para llevar a cabo tal exigencia. No es posible aceptar que sólo se aplique el artículo 92 de dicha Ley, únicamente por que se encuentra en forma expresa en la Ley de referencia. Por lo tanto, es indispensable que la Ley se aplique en forma decidida, no sólo por lo que se refiere al punto planteado, sino en todas aquellas decisiones que requiere tomar la administración pública y, que en las actuales circunstancias, o bien, no son tomadas por falta de información o bien, son tomadas con la escasa información de que se dispone, pero en todo caso la mayoría de las veces con consecuencias irreversibles negativas.

LA ACTITUD DE LOS FUNCIONARIOS QUE ENTREGAN Y RECIBEN LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS

La entrega y recepción de una unidad administrativa de la Administración Pública implica, que el funcionario actual, traslada la responsabilidad y la autoridad a un nuevo funcionario, el cual la recibe y acepta desempeñar por acuerdo de un funcionario superior.

El cambio de funcionarios, generalmente se realiza cuando el funcionario jerárquicamente superior, manda llamar al personal de la unidad administrativa y anuncia el cambio de funcionarios. Una vez que presenta al nuevo funcionario y agradece los servicios del que entre-

ga, invita a todo el personal para que brinde el apoyo necesario al nuevo funcionario.

Este proceso de cambio se realiza generalmente en un lapso de cinco a diez minutos.

Una vez que se hizo dicho anuncio, el funcionario anterior igualmente hace la entrega del material, información, asuntos pendientes, trámites suspendidos, autorizaciones, etc. igualmente en cinco o diez minutos.

Es lógico esperar, que resulta prácticamente imposible que exista la menor formalidad en dicho cambio. Por otra parte es irresponsable, ya sea entregar o recibir en cinco minutos una unidad administrativa en que están de por medio los trámites de peticiones, demandas, solicitudes, autorizaciones, etc. de tantas personas y que éstas no tienen la menor garantía de que serán continuados los trámites, independientemente que el nuevo funcionario comprenda y acepte el procedimiento que dejó el anterior funcionario.

A lo anterior hay que agregar, el ambiente de incertidumbre, confusión, suspense y extrema cautela que adopta el personal con el nuevo responsable, puesto que no conoce cómo es "su estilo".

Es interesante reflexionar, como en cinco minutos, el funcionario que se retira sale prácticamente con toda la experiencia que había acumulado, (independientemente de lo buena o mala que sea) y de pronto, todo el proceso de decisión se encuentra desfasado como una reacción en cadena, hasta que el nuevo funcionario ordena suspender o autorizar proseguir con el procedimiento de trabajo. En todo caso, la mayoría de las veces se parte de cero.

El cambio de funcionarios es desde luego un proceso complejo, que crea diversas expectativas a todos los niveles, no sólo política sino administrativamente. Como se insinuó anteriormente, se inicia en proceso de desfasamiento y de pérdida de continuidad en las acciones y en los procesos en la toma de decisiones. Sin embargo, lo más importante, es que con el exceso de informalidad con que se lleva a cabo el cambio de funcionarios, se da una pérdida de la información, unos se la llevan y otros la destruyen o la retienen. Así desaparecen informes, proyectos, programas, acuerdos, circulares, presupuestos, minutarios y en general toda clase de información que pertenece a la Administración Pública.

ACTITUD DEL FUNCIONARIO QUE ENTREGA

El funcionario que entrega, generalmente trata de tranquilizar al nuevo funcionario diciendo: que no tendrá ningún problema en el desempeño del puesto y que en caso extremo, puede acudir al personal de la oficina, el que le aconsejará cómo resolver los diferentes problemas que se presenten.

Es necesario considerar, que el funcionario que hace la entrega, tiene diversas actitudes hacia el cambio, que van desde lo positivo hasta lo negativo.

En sentido positivo que son los casos raros, están los funcionarios que admiten el cambio como algo saludable para la institución y en lo personal. Los casos más frecuentes, son los negativos, o sea, cuando el funcionario destruye arbitrariamente o se lleva consigo infor-

mación perteneciente a la institución. Este proceso de pérdida, tiene irremediablemente un alto costo para la Administración Pública, porque se tiene que rehacer prácticamente los expedientes y a veces, hasta los archivos.

La motivación que tiene el funcionario público para destruir o desaparecer información, debe ser objeto de un estudio de la sociología del poder. Desde luego, estas notas no tienen la pretensión de hacer algún estudio de sociología del poder, sino sólo aportar algunas reflexiones sobre la pérdida de la información en la Administración Pública y los daños irreversibles que tiene para la misma.

Entre las hipótesis que se pueden mencionar como motivaciones para hacer desaparecer la información están las siguientes:

- a) Como el funcionario fue el que modificó y finalmente institucionalizó determinado sistema de trabajo (independientemente de lo eficaz o eficiente que sea) estima que el sistema es suyo y que por lo tanto el producto es igualmente suyo.
- b) Otros funcionarios ocultan o retienen la información con la esperanza de hacerse indispensables ante el nuevo funcionario y de este modo negociar su permanencia en la organización.
- c) Algunos otros funcionarios ocultan o retienen también la información, con el ánimo de hacérsela llegar a otro funcionario de la organización y así seguir en la misma.
- d) Otra posición, consiste en hacer desaparecer los estudios o proyectos para hacerlos llegar más tarde a la institución a través de despachos de asesoría. Obviamente en este caso se persigue un fin de lucro.
- e) Existe también el funcionario que destru-

ye la información, pues estima que la próxima administración no la va a aprovechar ni apreciar y entonces prefiere hacerlo personalmente antes que otro funcionario desconocido o poco modesto lo eche a la basura.

- f) Existe también el funcionario que pretende no dejar rastro alguno que lo pueda comprometer. En este caso, hace desaparecer toda clase de información por medio de la cual se pueda fincarle responsabilidades.

Además de las anteriores hipótesis, se pueden agregar las siguientes:

- g) Algunos funcionarios adoptan una actitud de indiferencia ante la información que es recibida y procesada en la unidad administrativa. Este ejemplo a su vez repercute entre el personal subordinado el que tampoco se preocupa por la información.
- h) Una última razón, es que las unidades administrativas aunque disponen del clásico sistema de archivo, no disponen de un sistema de evaluación de programas, lo que impide controlar desde la fase de diseño de cada programa, hasta que éste se encuentra en plena ejecución.

De las hipótesis anteriores se puede obtener en conclusión, que la institución es la única perjudicada y que este tipo de funcionario, sea su actitud fundada o no, está actuando irresponsablemente.

Por lo anterior, es que se insiste en que la desaparición intencional de la información debe ser sancionada y considerada como un acto de corrupción.

Es necesario, que la Administración Pública se preocupe por cuantificar el costo que

tiene los diversos proyectos, programas, informes o anteproyectos, en fin; de toda clase de información que ha sido preparada y formulada por la Administración Pública y se podrá ver el alto costo que tiene y esto, sin mencionar específicamente el desconcierto del personal que ha participado y que de pronto se entera de que el informe que formuló o el proyecto que estaba haciendo desapareció.

ACTITUD DEL FUNCIONARIO QUE RECIBE

El funcionario que recibe, se encuentra ante el panorama de no saber por dónde empezar. Recibe toda clase de datos incoherentes que lo ponen en una situación contradictoria y confusa. Como los antecedentes y criterios de trabajo desaparecieron, no le queda más alternativa que suspender el trámite de la unidad administrativa hasta que lo entienda, o confiar en el criterio de la secretaría o del personal que se ha quedado. Esto muestra como el cambio de funcionarios causa una ruptura; un desfasamiento o la falta de continuidad en las acciones de la unidad administrativa en las condiciones de informalidad con que se están realizando este proceso actualmente. De paso, se puede señalar que se requiere de seis meses a un año para que una unidad administrativa de la Administración Pública logre estabilizarse cuando se lleva a cabo el cambio de responsables.

Hay que agregar, que el nuevo funcionario, ante la desesperación de no poder disponer de criterios explícitos, sobre la marcha trata de establecer nuevos criterios que no hace sino complicar las cosas todavía más. Nuevamente

se mencionan las palabras de Charles Debbasch quien señala:

"La documentación es una actividad esencial para el buen funcionamiento de la administración. Constituye una memoria de la administración; no se puede modificar una reglamentación si no se conoce con minuciosidad la reglamentación existente, las reglamentaciones derogadas. La documentación permite mantener una acción administrativa coherente. La documentación permite también aclarar la marcha de la maquinaria administrativa. Si los documentos esenciales pueden ser encontrados rápidamente, se evitarán las indagaciones y se facilitará la acción de los agentes".

Es necesario señalarlo, que el nuevo funcionario por más experiencia que pueda tener, requiere de información para poder interpretar los expedientes. Es obvio, que no sabe cómo se integran los expedientes. Cuáles deben ser los requisitos para su correcta integración. No sabe interpretar cuál es el estado de trámite que tiene cada uno de ellos. No sabe cuáles son los criterios que sostiene la unidad administrativa y de ellos, cuales son procedentes y cuáles improcedentes.

Cabe destacar dentro de este marco que se presenta, que existen funcionarios que llegan con la actitud de despreciar toda la acción anterior. No tienen la humildad para examinar la obra anterior, para extraer lo bueno y hacer a un lado lo malo. Estiman que tienen la iluminación necesaria para comprender toda clase de trámites administrativos. Este tipo de funcionario, es el que considera que la Administración Pública nace a partir de su paso por ella. Esta actitud de soberbia que por desgracia abunda, hace tanto daño como el funcionario que hace desaparecer la información.

LA ADMINISTRACION PUBLICA ANTE EL DAÑO CONCRETO QUE RECIBE POR LA DESAPARICION DE LA INFORMACION

Obtener información válida y oportuna, implica: método, tiempo y costo. A veces, el funcionario estima que cualquier información es valiosa. Por desgracia, muchos funcionarios no saben distinguir entre una información válida de una información que no es válida. (Por eso con frecuencia se ordena un mismo trabajo a dos personas para poder comprar los resultados). Hay que recordar que una verdad a medias es una mentira, y que las mentiras abundan.

En términos concretos la desaparición de la información tiene las siguientes consecuencias negativas:

- Impide disponer de la información mínima para tomar las decisiones para el presente.
- Impide reconstruir las consecuencias de una decisión para el futuro.
- Impide reconstruir los procesos de aquellas decisiones importantes.
- Impide disponer de la oportunidad de realizar análisis histórico para comprender la evolución de la Administración Pública.
- Impide realizar investigaciones sistematizadas a mayor velocidad.
- Por lo anterior se tiene que estar haciendo constantes diagnósticos administrativos para poder obtener la información que desapareció.
- Impide conocer los errores cometidos, por lo mismo se repiten los mismos errores a un alto costo.
- Se aportan como nuevas, soluciones a problemas ya conocidos o soluciones que ya

fueron propuestas anteriormente.

- La continuidad de las acciones se pierde por el desfasamiento que existe.
- Existe una pérdida de tiempo para poder reconstruir los datos o informes extraídos.
- Con frecuencia el nuevo responsable de un proyecto cambia el enfoque original del proyecto, puesto que lo hace conforme su punto de vista.
- Se introducen nuevos criterios, ante la presión de los acontecimientos ya que se exige decisión al nuevo funcionario.
- De lo anterior, algunos empleados o particulares se pueden aprovechar pues estiman que existe el precedente adecuado en el cual se puede apoyar o exigir su petición anteriormente negada.
- El ambiente de trabajo se hace confuso, incierto e incluso de completa apatía ante el trabajo.

LA ENTREGA DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA MEDIANTE EL EMPLEO DE ACTA ADMINISTRATIVA

Tradicionalmente se ha interpretado que el empleo del acta administrativa es únicamente con el objeto de fincar responsabilidades o de levantar cargos. Es decir, que existe una antipatía generalizada hacia el acta administrativa y que muchos lo interpretan como un acto de plena burocracia. Estimamos que en el fondo los opositores al empleo del acta administrativa son los mismos que están de acuerdo con la informalidad con que se entregan las unidades administrativas.

A nuestro modo de ver, el empleo del acta administrativa significa el medio de complementar a la honestidad en el manejo de los

valores o del presupuesto, la honestidad en el procesamiento, recopilación y síntesis de la información.

Estimamos que mediante el empleo del acta administrativa se puede dar plena formalidad al cambio de los funcionarios y por consecuencia a la entrega de las unidades administrativas. De este modo, se evita que cada cambio se tenga que reinventar la historia de la unidad administrativa. La Administración Pública ante los cambios debe disponer de la información necesaria para que el nuevo funcionario fundamente los cambios que decida llevar a cabo. Para decidir, entre mantener los mismos criterios o cambiarlos y esto no arbitrariamente, sino con apoyo en información suficiente y explícita.

La ventaja del empleo del acta administrativa, significa la posibilidad de delimitar claramente la responsabilidad de cada funcionario, ya sea el que entrega, o el que recibe. Cuántas veces el funcionario que recibe tiene como pretexto para no cumplir con su responsabilidad; que no le fue entregado por escrito y que por lo tanto, él no es responsable de lo que recibió, dándose por desconocido de algo que realmente sabe.

Es de esperarse que la propuesta aparezca como burocrática, pero la desaparición de la información, y el consecuente desquiciamiento de la actividad administrativa no puede ser interpretada como una burocratización. No se confunda responsabilidad con burocratización.

Conforme lo que se ha expresado, el cambio de funcionarios no debe concretarse a la presentación del nuevo funcionario; ni a darle las gracias al que se retira; o dar de baja y alta

a los resguardos de los bienes del funcionario anterior y posterior respectivamente, sino que debe abarcar entre otros, los siguientes puntos que son enunciativos y no enumerativos:

- Bases legales y jurídicas;
- Programas, subprogramas o proyectos autorizados, y comprometidos;
- Relación de proyectos en estudio;
- Relación de proyectos en ejecución;
- Relación de programas en diseño;
- Relación de programas ejecutados;
- Relación de Subprogramas;
- Relación de informes recibidos;
- Relación de informes entregados;
- Relación de circulares;
- Relación de minutarios;
- Relación de manuales e instructivos;
- Relación de formatos;
- Relación de acuerdos otorgados por los funcionarios superiores y de los otorgados a los funcionarios inferiores;
- Relación del estado de trámite que guardan los expedientes de la unidad administrativa al momento de la entrega;
- Presupuesto aprobado y ejercido;
- Plantilla de Personal;
- Inventario de Recursos materiales.

PROUESTA PARA LA ENTREGA Y RECEPCION FORMAL DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

A lo largo del documento se ha podido demostrar la necesidad de realizar la entrega y recepción de las unidades administrativas con la debida formalidad, máxime que se dispone de las bases legales para así poderlo hacer. Esto desde luego implica la existencia de la vo-

luntad política para aplicar la ley a través del respectivo reglamento.

Así mismo, es necesario aprovechar los sistemas de evaluación, de tal forma que se permita informar en todo momento del avance de los proyectos, programas o acciones que se estén realizando. El mismo sistema de evaluación, con adecuada coordinación con la acción programática debe establecer el sistema de registro para el control de cada uno de los proyectos, programas o subprogramas desde que son propuestos, hasta que son totalmente ejecutados. Por ejemplo, hay que evitar que exista una doble programación, es decir, a veces para efectos formales una es la programación que informa ante la respectiva unidad de programación y es otra la programación que realmente se está llevando a cabo. De este modo, se crean o suprinen programas conforme las condiciones políticas así lo marcan, y es esto justamente otra de las circunstancias que dan motivo a la desaparición, sustracción o destrucción de la información.

Las acciones de la evaluación se deben complementar con un verdadero sistema de registros y archivos, de tal forma que el responsable tenga la capacidad para informar en todo momento del estado de trámite en que se encuentra cada uno de los programas y expedientes.

Se debe considerar igualmente, establecer claramente los casos de intervención de la función de auditoría con el objeto de que actúe oportunamente y no se encuentre ante hechos consumados o que vengan a distorsionar la validez de su actuación.

Se pueden considerar, incluso que se incorpore en el respectivo Reglamento Interior la

obligación de que la entrega y recepción de las unidades administrativas, se efectúe mediante la formulación de un acta administrativa e incluso, en aquellos puestos que así se estime conveniente, el funcionario anterior debe permanecer en el puesto hasta que el nuevo esté plenamente informado de todos aquellos puntos o detalles que así se estime conveniente.

La propuesta obliga a que todos los funcionarios pongan un mayor empeño en dis-

poner de una adecuada organización de las unidades administrativas de que son responsables, con el objeto de hacer una entrega integral y debidamente formalizada.

Es lógico esperar, que para muchos funcionarios la propuesta parezca propia de un régimen de desconfianza, pero si se parte del supuesto de que todos los funcionarios son honestos, nadie, ningún funcionario público puede darse por molesto o afectado en su personalidad.

ARTHASASTRA

Kautilya

NOTA INTRODUCTORIA

Kautilya escribe en el principio del libro XV del *Arthasastra*: "la subsistencia de la humanidad se llama *artha*, riqueza; la tierra, que contiene a la humanidad, es también llamada *artha*, riqueza; la ciencia que trata de los medios para adquirir y mantener la tierra es la *Arthasastra*, ciencia de la política". Este párrafo expresa el objeto y materia tratados por la obra de Kautilya: se refiere a la ciencia que enseña cómo obtener y conservar la tierra, es decir, el continente que sustenta a la humanidad y que, por cuanto riqueza, es la base del poder político. Más adelante agrega: "este *Arthasastra*, o ciencia de la política, ha sido elaborado como compendio de todos aquellos *Arthasastras* que, como guías de los reyes para adquirir y mantener la tierra, fueron escritos por antiguos maestros". Se trata pues de un tratado, a la vez que un manual, que glosa los

consejos, técnicas y medios propuestos por una escuela de pensadores políticos a los reyes, pero con base en principios políticos que juzgan generales y básicos para obtener y preservar el poder.

Nacida en la India antigua, la obra se sitúa, no sin disputas de autenticidad y fecha, en el siglo IV antes de Cristo (precisamente entre 321 y 300 a.C.) y Kautilya, su autor, fue el ministro del rey Chandragupta, soberano del imperio maurya. Esta fecha que parece muy posible, estaría sin embargo precedida por ancestrales *Arthasastras* que se remontan a la sexta centuria a.C., y entre cuyos autores se encuentran Brihaspati, Usanas, Vilaksha, Pisuna y Pasarana.

Esta obra monumental fue descubierta por el estudioso hindú R. Shamasastri durante la primera década de nuestro siglo, correspon-

diendo a él publicar la primera versión moderna, en inglés, en 1915, (aparecida en Mysore, India), a la cual siguieron reediciones en 1923, 1929, 1951, 1956 y 1960, ésta última empleada en nuestra edición y la cual ha sido cotejada con la de R.P. Kangle aparecida en 1963. El libro también ha sido traducido al ruso por el profesor Kalianov. Por tanto, la edición que ahora ponemos en manos de los lectores de la *Revista de Administración Pública* es la primera en habla hispana.

La obra está integrada por quince libros, cada uno dividido a su vez en capítulos. Aunque la materia central trata de la política, las aportaciones de este valioso documento abarcan también la economía, sociología, diplomacia y el arte militar. Punto importante de la obra es el estudio de la administración pública, la cual es abordada de manera parcial en el libro I y ampliamente estudiada en el libro II, que la trata casi exclusivamente. Ambos capítulos, íntegros, comprenden nuestra edición.

No existe noticia hasta este momento de un documento más antiguo sobre el estudio de la administración pública. Por tanto, tenemos en la mano el primer tratado teórico y manual práctico de administración pública compuesto para los estadistas del pasado, pero que los interesados del presente apreciamos en todo su valor.

La traducción al español estuvo a cargo de Araceli Carranza Contreras.

Omar Guerrero

LIBRO I REFERENTE A LA DISCIPLINA

LA VIDA DE UN REY

Saludo a Sukra y Brihaspati

Este *Arthashastra* ha sido elaborado como compendio de casi todos los *Arthashastras* que, con miras a la adquisición y mantenimiento de la tierra, fueron elaborados por antiguos maestros.

De este trabajo, los siguientes son sus contenidos por libros y capítulos:*

LIBRO I. REFERENTE A LA DISCIPLINA

El Fin de las Ciencias; Asociación con los viejos; Restricción de los Órganos de los Sentidos; Creación de los Ministros; Creación de Consejeros y Sacerdotes; Descubriendo Mediante Tentaciones la Pureza o Impureza en el Carácter de los Ministros; La Institución de los Espías; Protección de Partidos a Favor o en Contra de la Causa de Uno en el Propio Estado; Atrayendo Facciones a Favor o en Contra de la Causa de un Enemigo en un Estado Enemigo; Los Negocios de la Junta del Consejo; la Misión de los Agentes Diplomáticos; Protección de Príncipes; La Conducta de un

* Era costumbre entre los antiguos autores orientales intercalar el capitulado entre el prólogo y el primer libro, o como el caso de Kautilya, que lo hace dentro del libro I. N. del D.

Príncipe Mantenido Bajo Restricción y Tratamiento de un Príncipe Restringido; Los Deberes de un Rey; Deberes Hacia el Harem; Seguridad Personal.

**LIBRO II.
LOS DEBERES DE LOS DIRECTORES
GUBERNAMENTALES**

Establecimiento de Pueblos; División de la Tierra; Construcción de Fuertes; Construcciones Dentro del Fuerte; Los Deberes del Chambelán; La Cuestión de la Colección de Ingresos Públicos por el Tesorero General; La Cuestión de Procesar la Contabilidad en la Oficina de los Contadores; Detección de lo que es Desfalcado por los Servidores Gubernamentales del Ingreso Estatal; Inspección de la Conducta de los Servidores Gubernamentales; El Procedimiento de la Formación de Decretos Reales; Inspección de Gemas que Habrán de Ingresar en la Tesorería; Dirección de las Operaciones de Minería y Manufactura; El Director del Oro en la Oficina de los Orfebres; Los Deberes del Orfebre Estatal en el Gran Camino; El Director de los Almacenes; El Director de Comercio; El Director de Productos Forestales; El Director de la Armería; El Director de Pesos y Medidas; Medición de Espacio y Tiempo; El Director de Peajes; Regulación de los Impuestos de Peaje; El Director de la Tejeduría; El Director de Agricultura; El Director de Licores; El Director del Rastro; El Director de Prostitutas; El Director de Barcos; El Director de Rebaños; El Director de Caballerizas; El Director de Elefantes; El Entrenamiento de Elefantes; El Director de Carruajes, el Director de Infantería y los Deberes del Comandante en Jefe; El Director de Pasaportes y el

Director de Tierras de Pastura; El Deber de los Colectores de Impuestos, Espías Bajo el Disfraz de Amos de Casa, Mercaderes y Ascas; El Deber del Director de la Ciudad.

**LIBRO III.
REFERENTE A LA LEY**

Determinación de Formas de Acuerdo; Determinación de Disputas Legales; Referente al Matrimonio; El Deber del Matrimonio; La Propiedad de una Mujer y Compensaciones por Re-matrimonio; El Deber de una Esposa; Manutención de una Mujer; Crueldad con las Mujeres; Enemistad entre Esposo y Esposa; La Trasgresión de una Esposa; Su Amabilidad Hacia Otro y Transacciones Prohibidas; Vagancia, Fuga y Estancias Largas y Cortas; División de la Herencia; Repartos Esenciales en la Herencia; Distinción entre Hijos; Edificios; Venta de Edificios, Disputas por Límites, Determinación de Límites y Obstáculos Diversos; Destrucción de Tierras de Pasturas, Campos y Caminos No-realización de Acuerdos; Recuperación de Deudas; Preferente a los Depósitos; Reglas Sobre Esclavos y Trabajadores; Empresas Cooperativas; Rescisión de Compra y Venta; Recuperación de Regalos y Venta sin Propiedad; Propiedad; Robo; Difamación; Asalto; Juego y Apuesta; Varios.

**LIBRO IV.
ELIMINACION DE ESPINAS**

Protección de Artesanos; Protección de Mercaderes; Remedios Contra Calamidades Nacionales; Supresión de la Vida Perversa por

Medios Tontos; Detección de Jóvenes de Tendencia Criminal Mediante Espías Ascéticos; Captura de Criminales por Sospecha o en el Acto Mismo; Examen de Muerte Súbita; Juicio y Tortura para Arrancar Confesión; Protección de Toda Clase de Departamentos Gubernamentales; Multas en Lugar de Mutilación de Miembros; Muerte con o sin Tortura; Trato Sexual con Muchachas Inmaduras; Castigo por Violación a la Justicia.

LIBRO V. CONDUCTA DE CORTESANOS

Referente al Otorgamiento de Castigos; Reabastecimiento de la Tesorería; Referente a la Subsistencia para los Servidores Gubernamentales; La Conducta de un Cortesano; Servicio por Tiempo; Consolidación del Reino y Soberanía Absoluta.

LIBRO VI. LA FUENTE DE LOS ESTADOS SOBERANOS

Los Elementos de la Soberanía Relativos a Paz y Esfuerzo.

LIBRO VII. EL FIN DE LA POLITICA SEXTUPLE

La Política Sextuple; Determinación de Deterioro, Estancamiento y Progreso; La Natu-

raleza de la Alianza; El Carácter de Reyes Iguales, Inferiores y Superiores; Formas de Acuerdo Hechas por un Rey Inferior; Neutralidad Despues de Proclamar la Guerra o Despues de Concluir un Tratado de Paz; La Marcha de los Poderes Combinados; Consideraciones Sobre Marchar Contra un Enemigo que Puede ser Atacable y un Enemigo Fuerte; Causas que llevan a la Disminución, Codicia y Deslealtad del Ejército; Consideraciones Sobre la Combinación de Poderes; La Marcha de los Poderes Combinados; Acuerdo de Paz con o sin Términos Definidos, y Paz con Renegados; Paz y Guerra Adoptando la Política Doble; La Actitud de un Enemigo Atacable; Amigos que Merecen Ayuda; Acuerdo para la Adquisición de Tierra; Acuerdo para Realizar un Trabajo; Consideraciones Sobre un Enemigo en la Retaguardia, Recuperación del Poder Perdido; Medidas Conducientes a la Paz con un Enemigo Fuerte y Provocado; La Actitud de un Enemigo Conquistado; La Actitud de un Rey Conquistado; Haciendo la Paz y Rompiéndola; La Conducta de un Rey Madhyama; De un Rey Neutral y un Ciclo de Estados.

LIBRO VIII. RELATIVO A LOS VICIOS Y CALAMIDADES

El Agregado de las Calamidades de los Elementos de la Soberanía; Consideraciones Sobre los Problemas de un Rey en su Reino; El Agregado de los Problemas de los Hombres; El Grupo de Molestias; El Grupo de Obstrucciones; y El Grupo de Problemas Financieros; El Grupo de Problemas del Ejército; El Grupo de Problemas de un Amigo.

LIBRO IX.
EL TRABAJO DE UN INVASOR

El Conocimiento del Poder, Lugar, Tiempo, Fuerza y Debilidad; La Epoca de la Invasión; La Epoca para Reclutar el Ejército; El Trabajo de Evaluar una Fuerza Enemiga; Consideraciones de Disgustos en la Retaguardia; Remedios Contra Problemas Internos y Externos; Consideración sobre la Pérdida de Hombres; Riqueza y Beneficio; Peligros Internos y Externos; Personas Asociadas con Traidores y Enemigos; Dudas Sobre la Riqueza y el Daño; Exito de Obtener por el Empleo de Medidas Estratégicas Alternativas.

LIBRO X.
RELATIVO A LA GUERRA

Campamento; Marcha de los Campos; Protección del Ejército en Epcas de Desgracia y Ataque; Formas de Lucha Traicioneras; Estímulo del Ejército de Uno; La Lucha entre los Ejércitos de Uno y del Enemigo; Campos de Batalla; El Trabajo de Infantería, Caballería, Carros y Elefantes; Formación Distintiva de Tropas en Relación con las Alas, Flancos y Frente; Distinción entre Tropas Fuertes y Débiles; Batallas con Infantería, Caballería, Carros y Elefantes; La Formación del Ejército como un Apoyo, una Serpiente o en Orden Separado; La Formación que debe Observar el Ejército frente a la del Enemigo.

LIBRO XI.
LA CONDUCTA DE LAS CORPORACIONES

Causas de Disensión; Castigo Secreto.

LIBRO XII.
REFERENCIAS DE UN ENEMIGO PODEROSO

Los Deberes de un Mensajero; Batalla de Intriga; Matando al Comandante en Jefe e Incitando un Círculo de Estados; Espías con Armas, Fuego y Veneno; Destrucción de Provisión de Almacenes y de Graneros; Captura del Enemigo por Medio de Artificios Secretos o por Medio del Ejército y Victoria Completa.

LIBRO XIII.
MEDIOS ESTRATEGICOS PARA CAPTURAR UNA FORTALEZA

Segando las Semillas de la Disensión; Seducción de Reyes por Artificios Secretos; El Trabajo de los Espías en un Asedio; La Operación de un Asedio; Restauración de la Paz en un País Conquistado.

LIBRO XIV.
MEDIOS SECRETOS

Medios para Injuriar a un Enemigo; Recursos Maravillosos e Ilusorios; Remedios Contra las Injurias del Propio Ejército.

LIBRO XV.
EL PLAN DE UN TRATADO

Divisiones Paragráficas de este Tratado.

Tales son los contenidos de esta ciencia. Hay en total 15 libros, 150 capítulos, 180 secciones y 6,000 slokas.¹

Este *Sastra*, despojado de alargamiento indebido y fácil de asimilar y entender, ha sido compuesto por Kautilya en palabras cuyo significado ha sido establecido definitivamente.

EL FIN DE LAS CIENCIAS

Determinación del Lugar de Anvikshaki

Anvikshaki, los Triple Vedas (trayi), Varta (agricultura, ganadería y comercio) y Dandani (ciencia del gobierno) son lo que se llama las cuatro ciencias.

La escuela de Manú sostiene que sólo hay tres ciencias; los Triple Vedas, Varta y la ciencia del gobierno, en tanto que la ciencia de Anvikshaki no es más que una rama especial de los Vedas.

La escuela de Brihaspati dice que hay únicamente dos ciencias: Varta y la ciencia del gobierno, en tanto que los Triple Vedas son meramente un compendio para el hombre experimentado en las materias temporales.

La escuela de Usanas declara que sólo hay una ciencia, y es la ciencia del gobierno; porque, dice, es en esa ciencia en que todas las otras ciencias tienen su origen y fin.

Pero Kautilya sostiene que cuatro, y solamente cuatro, son las ciencias; por tanto, es

a partir de estas ciencias que todo lo que se refiere a la rectitud y la riqueza es aprendido, y es por eso que se le llama así.

Anvikshaki comprende la filosofía de San-khya, Yoga y Lokayata (¿Ateísmo?)

Los actos virtuosos y perversos son aprendidos de los Triple Vedas: la riqueza y la pobreza de Varta; lo conveniente y lo inconveniente, así como la potencia y la impotencia de la ciencia del gobierno.

Cuando es vista a la luz de estas ciencias, la ciencia de Anvikshaki es más benéfica para el mundo, mantiene la mente estable y firme lo mismo en la felicidad que en el dolor, y otorga excelencia de criterio, palabra y acción.

Luz para toda clase de conocimiento, herramienta fácil para cumplir toda clase de actos y receptáculo de toda clase de virtudes, la ciencia de Anvikshaki será siempre.

EL FIN DE LAS CIENCIAS

Determinación del Lugar de los Triple Vedas

Los Tres Vedas —Sama, Rik y Yajus— constituyen los triple Vedas. Estos, junto con el Atharvaveda y el Itihasaveda son conocidas como los Vedas.

Siksha (fonética), Kapa (mandamientos ceremoniales), Vyakarana (gramática), Nirukta (explicación glosaria de términos védicos confusos), Chhandas (prosodia) y Jyotisha (astronomía) de las Angas.

¹ Treinta y dos silabas hacen un sloka.

Como los triple Vedas definitivamente determinan los deberes respectivos de las cuatro castas y los cuatro órdenes de la vida religiosa, son enormemente útiles.

El deber del Brahmán es estudiar, enseñar, realizar sacrificios, oficiar en la realización de sacrificios de otros y dar y recibir regalos.

El de un Kshatriya es estudiar, realizar sacrificios, dar regalos, la ocupación militar y la protección de la vida.

El de un Vaisya es estudiar, realizar sacrificios, dar regalos, la agricultura, la ganadería y el comercio.

El de un Sudra es servir al dos veces nacido (dvijati), la agricultura, la ganadería y el comercio (Varta), la profesión de los artesanos y cortesanos.

El deber de un amo de casa es ganar el sustento por su propia profesión, matrimonio entre sus iguales de Rishis ancestrales diferentes, trato sexual con la esposa con quien se ha casado después de su ablución mensual, ofrecer regalos a los dioses, ancestros, huéspedes y sirvientes, y comer lo restante.

El de un estudiante es aprender los Vedas, adorar el fuego, la ablución, vivir de limosna y tener devoción a su maestro aun al costo de su propia vida, o en ausencia de su maestro, al hijo del maestro o a un compañero mayor.

El de un Vanaprastha (recluso en los bosques) es observar castidad, dormir sobre el piso desnudo, mantener las cerraduras giradas, usar piel de venado, adorar el fuego, hacer abluciones, adorar a los dioses, ancestros y

huéspedes, y vivir de comestibles procurables en los bosques.

El de un asceta retirado del mundo es controlar completamente los órganos de los sentidos, absteniéndose de toda clase de trabajo, no poseer dinero, alejarse de la sociedad, orar en muchos lugares, habitando los bosques, y tener pureza tanto interna como externa.

La inocencia, la veracidad, la pureza, la ausencia de rencor, el abstenerse de la crueldad y perdonar son deberes comunes a todos ellos.

La observancia del deber lo lleva a uno al Svarga y a la bienaventuranza infinita. Cuando es violado, el mundo llega a su fin debido a la confusión de castas y deberes.

De aquí que el rey no deberá permitir nunca que la gente se aleje de sus deberes; ya que cualquiera que observe su deber, adhiriéndose siempre a las costumbres de los Aryas y las siguientes reglas de casta y divisiones de la vida religiosa, seguramente será feliz aquí y después. Porque el mundo, cuando se mantiene de acuerdo con los mandatos de los Triple Vedas, seguramente progresará y no perecerá nunca.

EL FIN DE LAS CIENCIAS

Varta y Dandaniti

La agricultura, la ganadería y el comercio constituyen el Varta. Es sumamente útil porque proporciona granos, ganado, oro, productos forestales y trabajo libre. Es a través de la tesorería y el ejército, obtenidos únicamente

mediante el Varta, que el rey puede mantener bajo su control su grupo y el de su enemigo.

Ese cetro del que dependen el bienestar y el progreso de las ciencias de Anvikshaki, los triple Vedas y el Varta es conocido como *Danda*² (castigo). La que trata del Danda es la ley de la coerción o ciencia del gobierno (Dandaniti).

Es un medio de realizar adquisiciones, asegurarlas, aumentarlas y distribuir entre quienes lo merecen los beneficios del mejoramiento. Es de la ciencia del gobierno que depende el curso del progreso del mundo.

"De aquí que —dice mi maestro— quienquiera que desee el progreso del mundo debe sostener siempre el cetro levantado. Nunca podrá haber un instrumento mejor que el cetro para tener al pueblo bajo control".

"No", dice Kautilya: porque cualquiera que imponga castigos severos se vuelve repulsivo para el pueblo; mientras que quien otorga castigos suaves se vuelve despreciable. Pero aquel que impone un castigo merecido es respetable. El castigo cuando es impuesto con la consideración debida, hace al pueblo devoto de la rectitud y de los trabajos que producen riqueza y gozo; mientras que el castigo, cuando es mal aplicado bajo la influencia del rencor y el enojo debido a la ignorancia, excita la furia aun entre los ermitaños y ascetas que habitan en los bosques, para no hablar de los amos de casa.

Pero cuando no se obedece la ley del castigo, se da lugar a un desorden tal como el implicado en el proverbio de los peces. El pescado grande se come al pequeño; porque en la ausencia de un magistrado (dandadhara-bhave), el fuerte se comerá al débil; pero bajo su protección, el débil resiste al fuerte.

Este pueblo, constituido de cuatro castas y cuatro órdenes de vida religiosa, cuando es gobernado por el rey con su cetro, conservará sus respectivos caminos, adhiriéndose siempre devotamente a sus respectivos deberes y ocupaciones.

ASOCIACION CON LOS VIEJOS

De aquí que las tres ciencias de las cuatro sean dependientes, para su bienestar, de la ciencia del gobierno. *Danda*, castigo, que por sí mismo puede procurar la incolumidad y seguridad de la vida, es a su vez, dependiente de la disciplina (*vinaya*).

La disciplina es de dos tipos: artificial y natural; ya que, la instrucción sólo puede lograr que un ser dócil se someta a las reglas de la disciplina y no un hombre rebelde. El estudio de las ciencias sólo puede domar a aquellos que poseen facultades mentales, como la obediencia, saber escuchar, comprensión, memoria retentiva, discriminación, inferencia y deliberación, pero no a aquellos que están privados de tales facultades.

Las ciencias serán estudiadas y sus preceptos observados estrictamente bajo la autoridad de profesores especialistas.

² La palabra *Danda* es usada en tres sentidos: cetro, castigo y ejército.

Habiendo pasado por la ceremonia de la coronación y el estudiante aprenderá el alfabeto y aritmética. Después de su investidura con el manto sagrado estudiará los triple Vedas, la ciencia de Anvikshaki bajo maestros de reconocida autoridad, la ciencia de Varta bajo superdirectores del gobierno y la ciencia de Dandaniti bajo políticos teóricos y prácticos.

El príncipe observará el celibato hasta llegar a los dieciséis años de edad. Entonces observará la ceremonia de la coronación y se casará.

A fin de mantener una disciplina eficiente, siempre e invariablemente, estará acompañado de ancianos profesores de ciencias, ya que sólo en ellos tiene su firme raíz la disciplina.

El pasará la mañana recibiendo lecciones en artes militares relativos a elefantes, caballos, carrozas y armas, y la tarde escuchando el Itihasa.

Purana, Itivritta (historia), Akhyayika (relatos), Udarahana (historias ilustrativas), Dharmasastra y Arthasastra son conocidos por el nombre de Itihasa.

Durante el resto del día y de la noche, no sólo recibirá nuevas lecciones y revisará las lecciones viejas, sino que también escuchará de nuevo lo que no haya quedado comprendido claramente.

Porque de escuchar sobreviene el aprendizaje; del aprendizaje es posible la aplicación estable; y de la aplicación, es posible el dominio de sí mismo. Esto es lo que se entiende por eficiencia de aprendizaje.

El rey que es bien educado y disciplinado en las ciencias, dedicado al buen gobierno de sus súbditos e inclinado a hacer el bien a toda la gente disfrutará de la tierra sin oposición.

RESTRICCIÓN DE LOS ORGANOS DE LOS SENTIDOS

Deshaciéndose del Agregado de los Seis Enemigos

La restricción de los órganos de los sentidos, de la que depende el éxito en el estudio y la disciplina, puede reforzarse abandonando la codicia, la ira, la voracidad, la vanidad, la arrogancia y el alborozo.

La ausencia de discrepancia en la percepción del sonido, tacto, color, sabor y olor, por medio del oído, la piel, los ojos, la lengua y la nariz, es lo que se conoce por la restricción de los órganos de los sentidos. La estricta observancia de los preceptos de las ciencias también significa lo mismo; porque el solo propósito de las ciencias no es sino el restringir los órganos de los sentidos.

Cualquiera que tenga un carácter opuesto, cualquiera que no tenga sus órganos de los sentidos bajo su control, perecerá pronto, aunque posea toda la tierra limitada por los cuatro cuartos.

Por ejemplo: Bhoja, conocido también por el nombre Dandakya, murió junto con su reino y sus relaciones, por hacer un lascivo intento sobre la doncella de un Brahman.

Así, ocurrió también a Karala, el Vaideha.

De la misma manera, Janamejaya, bajo la influencia de la ira contra los Brahmanes, igual que Talajangha, contra la familia de Bhrigus.

Aila, en su intento bajo la influencia de la codicia de hacer extorsiones a los Brahmanes, así como Ajabindu, el Sauvira, (en un intento similar).

Ravana, no dispuesto, bajo la influencia de la vanidad, a devolver la esposa de un forastero, así como Duryodhana a compartir una porción de su reino; Dambhodbhava, así como Arjuna de la dinastía Haihaya, siendo tan arrogantes como para despreciar a todo el pueblo.

Vatapi, en su intento, bajo la influencia del alborozo, de atacar a Agastya, así como la corporación de los Vrishnis, en su intento contra Dvaipayana.

Así estos y otros muchos reyes, siendo presas del agregado de los seis enemigos, y habiendo fallado en restringir sus órganos de los sentidos, perecieron juntos con sus reinos y relaciones.

Habiendo alejado el agregado de los seis enemigos, Ambarisha de Jamadagnya, famoso por su restricción de los órganos de los sentidos, así como Nabhaga, disfrutaron durante mucho tiempo de la tierra.

RESTRICCIÓN DE LOS ORGANOS DE LOS SENTIDOS

La Vida de un Rey Santo

Es así que deshechando el agregado de los seis

enemigos se restringirán los órganos de los sentidos; se adquiere sabiduría manteniéndose acompañado por los ancianos; verá a través de sus espías; establecerá seguridad e inmunidad estando siempre activo; mantendrá a sus súbditos en la observancia de sus respectivos deberes, ejerciendo la autoridad; conservará su disciplina personal recibiendo lecciones en las ciencias; se hará apreciar por el pueblo, poniéndolo en contacto con la riqueza y haciéndole el bien.

Así, con los órganos de los sentidos bajo su control evitara herir a las mujeres y la propiedad de otros; evitara no sólo la lujuria, aun en sueños, sino también la falsedad, la codicia y las propensiones malignas; y se mantendrá alejado de transacciones económicamente indebidas y poco beneficiosas.

No violando la rectitud y la economía, disfrutará de sus deseos. Nunca estará privado de felicidad. Puede disfrutar en igual grado los tres propósitos de la vida: caridad, riqueza y deseos, que son interdependientes unos de los otros. Cualquiera de estos tres, cuando son disfrutados hasta el exceso, hiere no sólo a los otros dos, sino también a sí mismo.

Kautilya sostiene que la riqueza, y sólo la riqueza, es importante en tanto que la caridad y el deseo dependen de la riqueza para su realización.

Aquellos maestros y ministros que lo resguardan de caer presa de los peligros y que, golpeando las horas del día como lo determina la medición de las sombras le advierten de sus actos imprecavidos, aun en secreto, deberán ser respetados invariablemente.

La soberanía (rajatva) es posible únicamen-

te con ayuda. Una rueda sola nunca se puede mover. De aquí que él empleará ministros y escuchará su opinión.

CREACION DE LOS MINISTROS

"El rey dice Bharadvaja empleará a sus compañeros y ministros; porque puede confiar en ellos hasta donde llega el conocimiento personal que tiene de su honestidad y capacidad".

"No —dice Visalaksha— porque como ellos han sido sus compañeros lo despreciarán. Pero él puede emplear como ministros a aquellos cuyos secretos, poseídos en común, le son bien conocidos. Si tuvieran hábitos y defectos en común con el rey nunca lo lastimarían, a menos que él traicionara sus secretos".

"Común es el temor —dice Parasara— ya que bajo el temor de la traición de sus propios secretos, el rey puede seguirlos también en sus actos buenos y malos".

"Bajo el control de tantas personas, como sean advertidas por el rey, de sus propios secretos, él puede colocarse en toda humildad por esa revelación. De aquí que empleará como ministros a aquellos que hayan probado serle fiel bajo dificultades fatales para la vida y sean de una profunda devoción".

"No —dice Pisuna— porque esto es devoción, no inteligencia. El nombrará como ministros a quienes, por dedicarse a los asuntos financieros, logren tanto o más del ingreso fijado y sean así poseedores de una habilidad demostrada".

"No —dice Kaunapandita— porque tales personas carecen de otras calificaciones minis-

teriales; él por tanto, empleará, como ministros a aquellos cuyos padres y abuelos hayan sido ministros antes; tales personas, en virtud de su conocimiento de eventos pasados y de una relación establecida con el rey, nunca lo abandonarán, aunque sean ofendidos; porque tal habilidad se ve aun entre los animales brutos; las vacas, por ejemplo, permanecen alejadas de vacas extrañas y siempre se mantienen en compañía del rebaño acostumbrado".

"No —dice Vatavyadhi— porque tales personas, habiendo adquirido dominio completo sobre el rey, comienzan a actuar ellos mismos como rey. De aquí que él empleará como ministros a personas nuevas que sean eficientes en la ciencia de la política. Son personas nuevas quienes consideran al rey como el real portador del cetro y no se atreverán a ofenderlo".

"No —dice el hijo de Bahudanti (una mujer)— porque un hombre que sólo posee un conocimiento teórico y no tiene experiencia de la política práctica, muy probablemente cometerá serios errores cuando se vea involucrado en trabajos reales. De aquí que él empleará como ministros a quienes hayan nacido de una gran familia y posean sabiduría, pureza de intención, valor y sentimientos de lealtad, en tanto que los nombramientos ministeriales dependerán puramente de las capacidades".

"Esto —dice Kautilya— es satisfactorio en todos los aspectos; porque la habilidad de un hombre se infiere de su capacidad demostrada en el trabajo y de acuerdo con la diferencia en la capacidad para trabajar".

Habiendo dividido las esferas de sus poderes y habiendo tomado definitivamente en consideración el lugar y tiempo dónde y cuán-

do tienen que trabajar, tales personas serán empleadas no como consejeros (mantrinah), sino como oficiales (amatya).

CREACION DE CONSEJEROS Y SACERDOTES

Nativo, nacido de una gran familia, influyente, bien educado en las artes, poseedor de previsión, sabiduría, de gran memoria, valiente, elocuente, hábil, inteligente, poseedor de entusiasmo, dignidad y merecimiento, puro de carácter, afable, firme en la devoción leal, dotado de excelente conducta, fuerza, salud y ánimo, libre de demora, volubilidad y afición, y libre de aquellas cualidades que excitan el odio y la enemistad. Estas son las características de un oficial ministerial (amatya-sampat).

Aquellos que posean la mitad o un cuarto de las condiciones arriba señaladas, se sitúan en los rangos medios y bajos.

De estas cualidades, el ser nativo y tener una posición influyente puede ser descubierto a través de personas fidedignas; las calificaciones educativas de profesores de conocimiento igual; el conocimiento teórico y práctico, la previsión, la memoria retentiva y habilidad puede probarse por su exitosa aplicación en los trabajos; la elocuencia, habilidad y brillante inteligencia del poder mostrado narrando historias (esto es, en la conversación); la pureza de vida, disposición amigable y leal devoción por asociación frecuente; la conducta, fuerza, salud, dignidad y libertad de indolen-
cia y volubilidad serán confirmados por sus amigos íntimos; y la naturaleza afectuosa y filantrópica por la experiencia personal.

Los trabajos de un rey pueden ser visibles, invisibles e inferenciales.

Eso que él ve es visible; lo que le es enseñado por otro es invisible; y la inferencia de la naturaleza de lo que no está cumplido, de lo que está cumplido, es inferencial.

Como ocurre que los trabajos no son simultáneos, sino varios en forma y pertenecen a distantes y diferentes localidades, el rey puede, en vista de estar al corriente de tiempo y lugar, comisionar a sus ministros para llevarlos a cabo. Tal es el trabajo de los ministros.

Aquel de cuya familia y carácter se habla ampliamente, que está bien educado en las Vedas y los Seis Angas, es hábito para leer portentos, providenciales o accidentales, está bien versado en la ciencia del gobierno y es obediente y puede prevenir calamidades, providenciales o humanas, realizando los ritos expiatorios prescritos en el *Atharvaveda* será empleado por el rey como Gran Sacerdote. Como un estudiante a su maestro, un hijo a su padre y un servidor a su señor, el rey lo seguirá.

Esa casta Kshatriya, que es criada por brahmanes, está encantada con las opiniones de buenos consejeros, y que sigue fielmente los preceptos de los sastras, se vuelve invencible y obtiene éxitos aun cuando se sea ayudado por armas.

DESCUBRIENDO MEDIANTE TENTACIONES LA PUREZA O IMPUREZA EN EL CARÁCTER DE LOS MINISTROS

Ayudado por su primer ministro (mantrinah)

y su gran sacerdote, el rey podrá, ofreciendo tentaciones, examinar el carácter de los oficiales (amatya) nombrados en departamentos gubernamentales de naturaleza ordinaria.

El rey puede despedir a un sacerdote que, cuando se le ordene, se niegue a enseñar los Vedas a un paria u oficiar en la realización de un sacrificio aparentemente soportado por un paria (ayajya).

Entonces el sacerdote despedido puede, a través de espías bajo la guisa de compañeros (satri) instigar a cada ministro, uno tras otro, diciendo bajo juramento: "este rey es injusto; bien, coloquemos en su lugar a otro rey que sea virtuoso, que haya nacido de la misma familia de este rey, que esté en prisión, a un rey vecino de su familia y de autosuficiencia, un jefe salvaje (atavika) o un advenedizo (aupapadika); este intento es para la unión de todos nosotros; ¿qué piensa usted?".

Si alguno o todos los ministros se niegan a permitir tal medida, él o ellos serán considerados puros. Esto es lo que se llama tentación religiosa.

Un comandante del ejército, despedido del servicio por recibir cosas condenables, puede, a través de la agencia de espías bajo la guisa de compañeros, incitar a cada ministro a asesinar al rey con la perspectiva de adquirir inmensa riqueza, siendo interrogado cada ministro: "este intento es para la unión de todos nosotros; ¿qué piensa usted?".

Si ellos se niegan a estar de acuerdo, serán considerados puros. Esto es lo que se llama tentación monetaria.

Una mujer espía, bajo la apariencia de ser ascética y altamente estimada en el harem del

rey, puede tentar a cada primer ministro (mamhatra),* uno tras otro, diciendo: "la reina está enamorada de tí y ha hecho arreglos para tu entrada en la cámara; además de esto, también hay la certeza de enormes adquisiciones de riqueza".

Si ellos descartan la proposición, son puros. Esto es tentación de amor.

Con la intención de navegar en un vasel comercial un ministro puede inducir a los demás ministros a seguirlo. Aprendiz del peligro, el rey puede arrestarlos a todos. Un espía, disfrazado como un discípulo fraudulento, pretendiendo haber sufrido la prisión, puede incitar a cada uno de los demás ministros, así desposeídos de riqueza y rango, diciendo: "el rey se ha entregado a una línea de acción inconveniente: bien, asesinándolo, pongamos a otro en su lugar. A todos nos gusta esto; ¿qué piensa usted?".

Si ellos se niegan a estar de acuerdo, son puros. Esto es lo que se conoce como tentación bajo temor.

De estos ministros probados, aquellos cuyo carácter ha sido examinado bajo tentaciones religiosas, pueden ser empleados en las cortes civiles y criminales; aquellos cuya pureza ha sido probada bajo tentaciones monetarias podrán ser empleados en el trabajo de cobrador de ingresos y chambelán; aquellos que han sido probados bajo tentaciones de amor, podrán ser nombrados para dirigir las tierras de placer, tanto externas como internas; los que han sido probados por tentaciones bajo temor

* Se trata de una denominación distinta del primer ministro; la otra es *mantrinah*. N. del D.

podrán ser nombrados al servicio inmediato; y aquellos cuyo carácter se ha probado bajo toda clase de tentaciones podrán ser empleados como primer ministro (mantrinah), mientras que aquellos que demostraron ser impuros bajo una de todas estas tentaciones serán destinados a las minas, los bosques madereros, cuidado de elefantes y factorías.

Los maestros han decidido que, de acuerdo con la pureza demostrada, el rey puede emplear en trabajos correspondientes a aquellos ministros cuyo carácter ha sido puesto a prueba bajo los tres propósitos de la vida —religión, riqueza y amor—, y bajo el temor.

Nunca, desde el punto de vista de Kautilya, deberá el rey hacer a su persona o a la de su reina objeto de la prueba del carácter de sus consejeros, ni contaminará a los puros, como agua con veneno.

Algunas veces la medicina prescrita puede fracasar en alcanzar a la persona de enfermedad moral; la mente del valiente, aunque se conserve determinada naturalmente, una vez viciada y repelida bajo las cuatro clases de tentaciones puede que no recupere su forma original.

De aquí que habiendo determinado un objeto externo como portador de las cuatro clases de tentaciones, el rey puede a través de la agencia de espías descubrir el carácter puro o impuro de sus oficiales.

LA INSTITUCION DE LOS ESPIAS

Ayudado por los consejos de sus ministros, que han sido tratados bajo espionaje, el rey

podrá proceder a crear espías: disfrazados de discípulos fraudulentos, un recluso, un propietario de casa, un mercader, un asceta practicando austeridades, un condiscípulo o un colega, un incendiario, un envenenador y una mujer mendigante.

Una persona hábil, capaz de adivinar los pensamientos de otros, es un discípulo fraudulento. Habiendo estimulado a determinado espía con honor y recompensas monetarias, el ministro le dirá: "jura al rey y a mí mismo que nos informarás de cualquier perversidad que encuentres en otros".

Uno que esté iniciado en el ascetismo y posea amplia visión y carácter puro es un recluso. Este espía, provisto de mucho dinero y múltiples discípulos, puede practicar la agricultura, ganadería y comercio en tierras que se le hayan concedido para este propósito. Con el producto y beneficio así adquiridos, proporcionará a todos los ascetas subsistencia, vestido y alojamiento, y enviará en misiones de espionaje a aquellos bajo su protección que estén deseosos de ganarse el sustento ordenándole a cada uno que detecte una clase particular de crimen cometido en relación con la riqueza del rey y reportarlo cuando llegue a recibir su sustento y salario. Todos los ascetas bajo la dirección del recluso deberán enviar continuamente a sus seguidores en correrías similares.

Un cultivador, alejado de su profesión, pero poseedor de perspicacia y pureza de carácter, es nombrado espía propietario de casa. Este espía puede llevar a cabo el cultivo de las tierras que se le concedan para tal propósito y mantener a cultivadores, etc., como en el caso anterior.

Un comerciante, alejado de su profesión, pero poseedor de perspicacia y pureza de carácter, es un espía mercader. Este espía puede realizar la manufactura de mercancías en las tierras que se le hayan concedido para tal propósito, etc., como en el caso anterior.

Un hombre de cabeza afeitada o cabello trenzado y deseoso de ganar su sustento, es un espía bajo la apariencia de un asceta practicando la austeridad. Tal espía rodeado de un grupo de discípulos de cabeza afeitada o cabello trenzado puede establecer su residencia en los suburbios de una ciudad y actuar como persona que vive escasamente de un puñado de vegetales o una pradera tomadas una vez en el intervalo de un mes o dos, pero puede tomar en secreto sus alimentos favoritos.

Los espías mercaderes, fingiendo ser sus discípulos, pueden adorarlo como si fuera alguien dotado de poderes preternaturales. Sus otros discípulos pueden proclamar ampliamente: "este asceta es un experto completo de poderes preternaturales".

Por lo que se refiere a aquellas personas deseosas de conocer su futuro, se le amontonen, él podrá mediante la quiromancia predecir aquellos eventos futuros que pueda augurar por los signos y señales de sus discípulos relativos a los trabajos del pueblo de elevada alcurnia de la ciudad; a saber, pequeños beneficios, destrucción por fuego, temor a los ladrones, ejecución de un perverso, recompensas para los buenos, pronóstico de asuntos con el exterior diciendo: "esto pasará hoy, eso mañana y esto hará el rey". Tales declaraciones del asceta serán corroboradas por sus discípulos, aduciendo hechos y cifras.

También podrá predecir no sólo las recompensas que recibirán las personas dotadas de perspicacia, elocuencia y valor de manos del rey, sino también los probables cambios en los nombramientos de ministros.

El ministro del rey deberán dirigir sus asuntos de conformidad con el pronóstico hecho por el asceta. Deberá apaciguar con ofertas de riqueza y honor a aquellos que hayan tenido alguna causa bien conocida para ser desleales e impondrá castigos, en secreto, a quienes sean desleales sin causa alguna o estén conspirando contra el rey.

Honrados por el rey con recompensas de dinero y títulos, estos cinco institutos de espionaje podrán asegurar la pureza de carácter de los servidores del rey.

LA INSTITUCION DE LOS ESPIAS

Creación de Espías Itinerantes

Aquellos huérfanos que necesariamente son alimentados por el Estado, serán puestos a estudiar ciencia, quiromancia, encantamientos, deberes de las diversas órdenes de la vida religiosa, prestidigitación, lectura de los grandes hombres y augurios; son espías condiscípulos o espías aprendiendo por intercambio social.

Sólo aquellos bravos temerarios del país que sin tener en cuenta su propia vida se enfrenten en lucha a elefantes o tigres, principalmente con el propósito de ganar dinero, son nombrados incendiarios o espías ígneos.

Aquellos a quienes no les queda ningún ras-

tro de afecto filial y que son muy crueles e indolentes, son envenenadores.

Una pobre viuda de casta Brahmán, muy astuta y deseosa de ganar el sustento, es mujer ascética. Honrada en el harem del rey, esa mujer puede frecuentar las residencias de los primeros ministros del rey.

La misma regla se puede aplicar a mujeres con la cabeza afeitada, así como a las de casta Sudra. Todas ellas son espías itinerantes.

De estas espías, sólo quienes son de buena familia, leales, confiables, bien entrenadas en el arte de colocarse disfraces apropiados para las ciudades y comercios, y que posean conocimiento de muchos idiomas y artes, pueden ser enviadas por el rey para espiar en su propia ciudad el movimiento de sus ministros, sacerdotes, comandantes del ejército, heredero al trono, guardianes de las puertas, oficiales a cargo del harem, magistrado, recaudador general (samahartri), chambelán (sannidhatri), comisionado (pradeshtri), condestable de la ciudad (mayaka), oficial a cargo de la ciudad (paura), superdirector de transacciones (vyavaharika), director de manufacturas (karmantika), asamblea de consejeros (mantriparishad), cabezas de departamento (adhyakshah), comisario general (dandapala), y oficiales a cargo de las fortificaciones, fronteras y regiones salvajes.

Los espías ígneos, como aquellos que son empleados para sostener la sombrilla real, vaso, abánico y zapatos, o para asistir en el trono, carroza o cortejo, espiarán el carácter público de aquellos oficiales.

Los espías condiscípulos deberán transmitir

esta información (la reunida por los espías ígneos) a los institutos de espionaje.

Los envenenadores, como un preparador de salsa (suda), cocinero (aralika), procurador de agua para baño (snapaka), lavador de cabello, extendedor de la cama (astaraka), barbero (kalpaka), ayudante de baño (prasadaka), sirviente de agua; sirvientes como los que han tomado la apariencia de un jorobado, enano, pigmeo, mudo, sordo, idiota, ciego; los artesanos como los actores, bailarines, cantantes, quienes tocan algún instrumento musical, bufones, y el poeta; igual que las mujeres, espiarán el carácter privado de estos oficiales.

Una mujer mendigante podrá transmitir esta información al instituto del espionaje.

Los oficiales inmediatos de los institutos de espionaje podrán, mediante el uso de signos o escritura, poner a sus propios espías en movimiento para garantizar la validez de la información.

Ni los institutos del espionaje, ni ellos (los espías itinerantes) deberán conocerse entre sí.

Si una mujer mendigante es detenida a la entrada, de la línea de los vigilantes de puertas, espías disfrazados de padre y madre, mujeres artesanas, poetas de la corte o prostitutas podrán, bajo el pretexto de introducir instrumentos musicales, a través de escritura cifrada o por medio de señales, transmitir la información a su lugar de destino.

Los espías de los institutos del espionaje puede salir repentinamente bajo el pretexto de una enfermedad crónica, locura, fuego (en algún lado) o de haber sido despedidos.

Cuando la información así recibida de estas tres fuentes diferentes es exactamente de la misma versión, podrá tenerse por confiable. Si ellos (las tres fuentes) difieren frecuentemente, los espías involucrados podrán ser castigados en secreto o despedidos.

Aquellos espías a quienes se hace referencia en el Libro IV, "Remoción de Abrojos" ("Eliminación de Espías"),* podrán recibir sus salarios de aquellos reyes (para, esto es, extranjeros) con quienes vivan como sirvientes; pero cuando ayudan a ambos estados en el trabajo de capturar a ladrones, se convertirán en receptores de salarios de ambos estados.

Aquellos cuyos hijos y esposas son mantenidos (como rehenes) podrán recibir salarios de dos estados y ser considerados como bajo misión de enemigos. La pureza de carácter de tales personas será comprobada a través de personas de profesión similar.

Así, con relación a los reyes que son enemigos, amistosos intermedios, de bajo rango o neutrales, y con referencia a sus dieciocho departamentos de gobierno (ashtadasa-tirtha), los espías serán puestos en movimiento.

Los jorobados, sordos, eunucos, mujeres de cumplimiento, mudos y varios grados de la casta Mlechchha, serán espías dentro de sus casas.

Los espías mercaderes dentro de los fuertes; los santos y ascetas en los suburbios de los fuertes; el labrador y el recluso en las partes del campo; los pastores en los límites del cam-

po; en los bosques, los moradores de los bosques, sramanas y jefes de tribus salvajes, podrán ser designados para declarar sobre los movimientos de los enemigos. Todos estos espías deberán ser muy rápidos en el despacho de su trabajo.

Los espías colocados por reyes extranjeros también podrán ser descubiertos por los espías locales; espías por espías de profesión igual. Son los institutos del espionaje, secretos o admitidos, quienes ponen a los espías en movimiento.

Aquellos jefes cuyos designios hostiles han sido descubiertos por espías que apoyan la causa del rey, en vista de brindar la oportunidad de detectar a los espías de reyes extranjeros, podrán ser obligados a vivir en los límites del Estado.

PROTECCION DE PARTIDOS A FAVOR O EN CONTRA DE LA CAUSA PROPIA EN EL PROPIO ESTADO

Habiendo colocado espías sobre sus primeros ministros (mahamatra), el rey podrá proceder a vigilar tanto a los ciudadanos como a los campesinos.

Los espías condiscípulos formados como facciones de oposición, podrán provocar disputas en lugares de peregrinación, asambleas, casas, corporaciones y congregaciones. Un espía puede mencionar:

"Se dice que este rey está dotado con todas las cualidades deseables: parece ser extraño a las tendencias que lo llevaran a oprimir a la

* [Omitido en esta edición. N. del D.]

gente de la ciudad y del campo, imponiéndoles multas e impuestos pesados”.

Contra aquellos que parezcan alabar su opinión, otro espía podría interrumpir al orador y decir:

“La gente sufriendo por la anarquía, como lo ilustra la tendencia proverbial del pez grande tragándose al pez chico, el Vaivasvata primero eligió a Manú, para que fuera su rey; y otorgó un sexto de los granos cosechados y un décimo de mercancía como derechos del soberano. Alimentados con este pago, los reyes tomaron sobre sí la responsabilidad de mantener la impunidad y seguridad de sus súbditos y responder por los pecados de ellos cuando el principio de imponer castigos y tributos justos haya sido violado. De aquí que los ermitaños también proporcionen al rey un sexto de los granos recogidos por ellos, pensando que es un impuesto que se ha de pagar a quien nos protege. Es en el rey en quien se mezclan los deberes de Indra (quien recompenza) y Yama (quien castiga), y es el dispensador visible de castigos y recompensas; cualquiera que desobedezca a los reyes será reprimido también con castigos divinos. Es por eso que los reyes no deben ser ignorados jamás”.

Así podrán ser silenciados los oponentes traidores de la soberanía.

Los espías conocerán también los rumores existentes en el Estado. Los espías con cabezas afeitadas o cabello trenzado podrán verificar si prevalece el contento o el descontento entre quienes viven de los granos, la ganadería y el oro del rey; entre quienes proveen lo mismo (al rey) con dicha o con dolor, aquellos

que mantienen bajo restricción a un pariente no querido del rey o a un distrito rebelde, así como quienes alejan a un enemigo invasor o a una tribu salvaje. Mientras mayor sea el contento de esas personas, mayor será el honor que se les mostrará; mientras que aquellos que estén ofendidos será congradados por recompensas de reconciliación; o también se puede sembrar disensión entre ellos para que puedan alejarse entre sí, de un enemigo vecino, de una tribu salvaje o de un príncipe desterrado o prisionero. Si fallara esta medida, pueden emplearse para cobrar multas e impuestos y provocar el descontento del pueblo. Aquellos que estén embriagados con sentimientos de enemistad pueden ser anulados mediante el castigo en secreto o haciéndoles incurrir en el desagrado de todo el país. O, habiendo tomado a los hijos y esposas de tales personas traicioneras bajo la protección del Estado, puede hacérseles vivir en minas a fin de que ellos no puedan proporcionar protección a los enemigos.

Quienes están enojados, sean ambiciosos o están alarmados, así como aquellos que desprecian al rey, son los instrumentos de los enemigos. Los espías disfrazados de astrólogos o adivinadores de la buena fortuna y de augurios podrán establecer la relación de tales personas entre sí y con los reyes extranjeros.

Se conferirán honores y recompensas a aquellos que estén contentos, mientras que quienes sientan desagrado serán persuadidos mediante la conciliación, por regalos, sembrando la disensión o mediante el castigo.

Así, en su propio Estado un rey sabio mantendrá facciones entre su pueblo, amigables u hostiles, poderosas o débiles, contra su intriga de los reyes extranjeros.

ATRAYENDO FACCIONES A FAVOR O EN CONTRA DE LA CAUSA DE UN ENEMIGO EN UN ESTADO ENEMIGO

La protección de partidos a favor o en contra de la causa de uno en el propio Estado ya ha sido tratado. Se abordará ahora, en forma similar, la relación con los partidos de un Estado extranjero.

Aquellos que son engañados con la falsa promesa de enormes recompensas, aquellos cuyo partido, aunque sea igualmente hábil que otro partido en trabajo artístico, o en elaborar trabajos productivos o benéficos, es menospreciado por otorgársele mayores recompensas a su partido rival; aquellos que son atormentados por cortesanos; aquellos que son invitados para ser despreciados; aquellos que son atormentados por el destierro; aquellos que, a pesar de su enorme desembolso de dinero han fallado en sus empresas; aquellos a quienes se les priva del ejercicio de sus derechos o de tomar posesión de su herencia; aquellos que han caído de su rango y honores en el servicio gubernamental; aquellos que son empujados a un rincón por sus propios parientes; aquellos cuyas mujeres son asaltadas violentamente; aquellos que son arrojados en prisión; aquellos que son castigados en secreto; aquellos que son prevenidos de sus errores; aquellos cuya propiedad ha sido confiscada completamente; aquellos que han sufrido durante mucho tiempo por encarcelamiento; aquellos cuyos parientes son desterrados; todos estos comprenden el grupo de personas provocadas.

Quien ha caído víctima de la mala fortuna por sus propios errores; quien es ofendido por

el rey; aquel cuyos pecaminosos actos son puestos a la luz; aquel que está alarmado por la aplicación del castigo en un hombre de culpa igual; aquel cuyas tierras han sido confiscadas; aquel cuyo espíritu rebelde es aplicado por medidas coercitivas; quien, como director de todos los departamentos gubernamentales ha amasado repentinamente una gran cantidad de riqueza; aquel que, como pariente de un hombre tan rico, aspira a heredar su riqueza; aquel a quien el rey rechaza; y aquel que odia al rey; todos éstos están en el grupo de personas alarmadas.

Quien es empobrecido; quien ha perdido mucha riqueza; quien es mezquino; quien es adicto a propensiones malignas; y aquel que está mezclado en transacciones peligrosas, todos éstos constituyen el grupo de las personas ambiciosas.

Quien es autosuficiente; quien es afecto al honor; quien es intolerante con el honor de su rival; quien es estimado poco; quien tiene un espíritu ardiente; quien es temerario, así como quien no se conforma con lo que está disfrutando; todos estos caen en el grupo de las personas arrogantes.

De éstos, quien se une a una facción particular puede ser engañado de tal manera por los espías de cabeza afeitada o cabello trenzado que puede llegar a creer que está intrigando con ese partido. Los partidarios bajo provocación, por ejemplo, pueden ser atraídos diciendo: "tal como un elefante en ruta y montado por un conductor intoxicado destroza bajo sus pies cualquier cosa con la que se encuentra, así este rey, desposeído del ojo de la ciencia, ciegamente atenta para oprimir a la gente de las ciudades y del campo; es posible dete-

nerlo colocando a un rival con elefante frente a él; así que tenga paciencia suficiente para esperar".

Igualmente, las personas alarmadas pueden ser atraídas diciendo: "tal como una serpiente oculta muerde y emite veneno sobre cualquier cosa que la alarma, así este rey, aprensivo del peligro de ustedes, emitirá durante mucho tiempo el veneno de su resentimiento sobre ustedes; de esta manera, mejor deberían marcharse a otro lado".

Similarmente, las personas ambiciosas pueden ser atraídas diciendo: "así como una vaca criada por cuidadores de perros da leche a los perros, pero no a los brahmanes, así el rey da leche (recompensas) a aquellos que carecen de valor, astucia, elocuencia y bravura, pero no a quienes poseen un carácter noble; así, otro rey, quien tiene poder para discriminar a los hombres de los hombres, puede ser buscado".

De igual manera, las personas arrogantes pueden ganarse diciendo: "así como una reserva de agua perteneciente de Chandala solo da servicio a Chandala, pero no a otros, así este rey de nacimiento bajo únicamente confiere su patrocinio a personas de origen bajo, pero no a Aryas como ellos; así otro rey, quien posee el poder de distinguir entre hombres y mujeres, puede ser buscado".

Todas estas personas molestas, al asentir a las proposiciones anteriores, pueden estar bajo un pacto solemne de formar una combinación con los espías para lograr su finalidad.

Igualmente los amigos de un rey extranjero pueden ser ganados también por medio de la

persuasión y las recompensas, mientras que los enemigos implicables pueden ser persuadidos sembrando disensiones, por amenazas, y señalando los defectos de su señor.

LOS NEGOCIOS DE LA JUNTA DEL CONSEJO

Habiendo ganado un firme apoyo en el afecto de los partidos locales y extranjeros, tanto en el Estado propio como en el del enemigo, el rey podrá proceder a pensar en las medidas administrativas.

Toda clase de medidas administrativas son precedidas por deliberaciones en un consejo bien formado. El tópico de un consejo será enteramente secreto y las deliberaciones en él serán llevadas a cabo de tal manera que ni siquiera los pájaros puedan verlas; porque se dice que el secreto de los consejos fue divulgado por loros, perros y otras criaturas de nacimiento común. De aquí que, sin proporcionarse suficiente seguridad contra la indiscreción, un consejo nunca deberá entrar en deliberaciones.

Cualquiera que revele los consejos será desmembrado.

La indiscreción de los consejos puede detectarse observando los cambios en la actitud y semblante de representantes diplomáticos, ministros y señores. Un cambio en la conducta es un cambio en la actitud; y la observación de apariciones físicas es el semblante.

Se debe mantener el secreto de un asunto del consejo y conservar la vigilancia sobre los

oficiales que han tomado parte en las deliberaciones sobre ello, hasta que se aproxime el tiempo de comenzar el trabajo considerado así.

El descuido, la intoxicación, el dormir en sueños, el amor y otros malignos hábitos de los consejeros son las causas de la traición en los consejos.

Quien quiera que tenga una naturaleza oculta o sea desconsiderado revelará los consejos. Aquí deben tomarse medidas para salvaguardar los consejos contra tales peligros. La traición de los consejos es ventajosa para personas ajenas al rey y sus oficiales.

"De aquí que —dice Bharadvaja— el rey deliberará separadamente sobre asuntos secretos; porque los ministros tienen a sus propios ministros y éstos algunos propios; esta clase de línea sucesiva de ministros tiende a la revelación de los consejos".

"Por lo tanto, ninguna persona ajena sabrá nada del trabajo que el rey tenga en vista. Solamente aquellos que están empleados para realizarlo podrán conocerlo, ya sea cuando se comienza o cuando esté cumplido".

"Ninguna deliberación —dice Visalaksha— hecha por una persona individual será exitosa; la naturaleza del trabajo que un soberano tiene que hacer será inferida de la consideración de las causas visibles e invisibles. La percepción de lo que no es o no puede ser visto, la decisión conclusiva de todo lo que se ve, la aclaración de dudas de todo lo que es susceptible de dos opiniones y la inferencia del conjunto cuando sólo se ve una parte; todo esto es posible de decidirse sólo a través de los ministros.

Por tanto, él deberá sentarse en deliberación con personas de gran intelecto".

"El no podrá despreciar a ninguno, sino escuchará todas las opiniones. Un hombre sabio hará uso hasta de la declaración sensible de un niño".

"Esto es —dice Parasara— investigar las opiniones de otros, pero no guardar consejos. El podrá preguntar a sus ministros su opinión sobre un trabajo similar al que tiene en mente, diciéndoles: este es el trabajo; sucedió así; qué debería hacerse si estuviera dirigido así; y él hará como ellos decidan. Si esto se hace así, tanto la investigación de opinión como el mantenimiento del secreto podrán lograrse.

"No es así —dice Pisuna— porque los ministros, cuando se les solicita su opinión en relación a una empresa distinta, o a un trabajo terminado o sin terminar, lo abordan la materia con indiferencia o dan sus opiniones sin toda sinceridad. Este es un defecto serio. De aquí que deberá consultar a personas que se crea que son capaces de dar una opinión decisiva con relación a aquellos trabajos sobre los cuales busca consejo. Si él consulta así, puede asegurar un buen consejo, así como el secreto del consejo".

"No es así —dice Kautilya—, porque esta clase de búsqueda de consejo es infinita e interminable. El podrá consultar tres o cuatro ministros. La consulta con un único ministro puede no llevar a ninguna conclusión definitiva en caso de decisiones complicadas. Un ministro sólo procede voluntariamente y sin restricción. Al deliberar con dos ministros, el rey puede estar dotado de un poder excesivo por su acción combinada, o impedido por su di-

sensión mutua. Pero con tres o cuatro ministros no llegará a ningún disgusto serio, sino que logrará resultados satisfactorios. Con ministros en número mayor de cuatro, tendrá que llegar a una decisión después de un buen grado de problemas; tampoco se mantendrá el secreto del consejo sin muchos problemas. De acuerdo con los requerimientos de lugar, tiempo y naturaleza del trabajo a la vista, él puede, conforme lo juzgue conveniente, deliberar con uno o dos ministros, o solo”.

Los medios para llevar a cabo trabajos, el mando de gran cantidad de hombres y riqueza, la asignación de tiempo y lugar, remedios contra los peligros y el éxito final, son los cinco constituyentes de cada deliberación del consejo.

El rey puede preguntar a los ministros su opinión, ya sea individual o colectivamente, y descubrir su habilidad juzgando las razones que esgrimen para sus opiniones.

No perderá tiempo cuando llegue la oportunidad esperada; tampoco se sentará mucho tiempo en consulta con aquellos cuyos partidos intenta herir.

La escuela de Manú dice que el consejo de ministros (mantriparishad) será creado para integrar doce miembros. La escuela de Brihaspati dice que deberá consistir de dieciséis.

Pero Kautilya sostiene que deberá consistir de tantos miembros como lo requieran las necesidades de su dominio.

Aquellos ministros tendrán que considerar todo lo que concierne a los partidos del rey y del enemigo. También se prepararán para co-

menzar el trabajo, si es que no está iniciado todavía, para completar lo que ha sido comenzado, mejorar lo que se ha completado y hacer cumplir la obediencia estricta a las órdenes.

El podrá supervisar trabajos en compañía de los oficiales que son cercanos y consultar; enviando decretos a aquellos que no están cerca.

Mil sabios forman el consejo Indra de ministros (mantriparishad).^{*} Ellos son sus ojos. De aquí que se le llama el de los mil ojos, aunque sólo posea dos.

En trabajos de emergencia puede llamar a sus ministros y al consejo de ministros (mantro mantriparishadachamcha)* y hablarles de lo mismo. El hará lo que la mayoría de los miembros sugiera o cualquier curso de acción que lleve al éxito, que ellos señalen. Y mientras, continuará haciendo algún trabajo.

Ninguno de sus enemigos podrá conocer su secreto, pero deberá saber los puntos débiles de su enemigo. Como una tortuga, caminará en sus límites que se están ensanchando.

Tal como las pelotas de comida ofrecidas a los ancestros por una persona no ilustrada en las Vedas son inadecuadas para ser comidas por los hombres sabios, así, cualquiera que no esté bien versado en las ciencias será inadecuado para escuchar las deliberaciones del consejo.

* Se trata de las dos denominaciones del consejo de ministros. N. del D.

LA MISION DE LOS AGENTES DIPLOMATICOS

Cualquiera que ha tenido éxito como consejero podrá ser un agente diplomático.

Cualquiera que posea cualidades ministeriales tiene cargo de negocios.

Cualquiera que posea las mismas cualidades, excepto un cuarto, es un agente en quien se ha confiado una misión definida (parimitarthat).

Cualquiera que posea las mismas cualidades, menos un medio, es un enviado diplomático de escritos reales (sasanaharah).

Habiendo hecho arreglos excelentes para el traslado, la transmisión, los sirvientes y la subsistencia, él (un enviado) podrá comenzar su misión, pensando que "al enemigo pueden decirle así: el enemigo dirá así; ésta puede ser la respuesta a él; y así podrá imponérsele".

El agente diplomático hará amistad con los oficiales del enemigo que estén a cargo de tribus salvajes, fronteras, ciudades y partes del campo. También comparará las estaciones militares, las fortalezas de guerra y fortificaciones del enemigo con las de su propio señor. Podrá investigar el tamaño y área de los fuertes y del Estado, así como las fortificaciones de cosas preciosas y los puntos accesibles o inexpugnables.

Habiendo obtenido permiso, él podrá entrar en la capital del enemigo y presentar el objeto de la misión tan exactamente como se le haya confiado, aun con el costo de su propia vida.

El brillo en el tono, cara y ojos del enemigo; una respetuosa recepción de la misión; el preguntar por la salud de los amigos; el tomar parte en la narración de las virtudes; el dar un asiento cercano al trono; el respetuoso tratamiento del empleado diplomático; la remembranza de los amigos; el cerrar la misión con satisfacción; todos éstos podrán anotarse como indicadores de la buena disposición del enemigo, y lo contrario su descontento.

A un enemigo descontento se le puede decir:

"Los mensajeros son los portavoces de los reyes, no sólo de tí mismo, sino de todos: de aquí que los mensajeros que, a la vista de las armas levantadas contra ellos, tienen que expresar su misión tan exactamente como se les confió, aun cuando sean inútiles, no merecen la muerte: ¿dónde hay entonces razón para condenar a los mensajeros de la casta Brahman a la muerte? Este es otro discurso. Este (esto es, la entrega de ese discurso *verbatim*) es el deber de los mensajeros".

Sin engreírse con los respetos que se le hayan mostrado, deberá permanecer ahí hasta que se le permita salir. No deberá preocuparse por el poderío de su enemigo; deberá evitar estrictamente las mujeres y el licor; deberá tomar una cama sola; porque es bien conocido que las intenciones de los enviados diplomáticos son investigadas mientras están dormidos o bajo la influencia del licor.

El podrá, a través de la agencia de espías ascéticos o mercaderes, a través de sus discípulos o de espías disfrazados de médicos o herejes, o mediante receptores de salarios de dos estados, investigar la naturaleza de la intri-

ga prevaleciente entre los partidos favorablemente dispuestos hacia su propio señor, así como la conspiración de las facciones hostiles, y comprender la lealtad o deslealtad del pueblo del enemigo, además de cualquier punto vulnerable.

Si no hay posibilidad de llevar a cabo ninguna conversación así (conversación con la gente relativa a su lealtad), él puede tratar de reunir tal información observando la plática de los mendigos, de personas intoxicadas y enfermas, o de personas balbuciendo en sueños, u observando las señales hechas en lugares de peregrinación y templos, o descifrando pinturas y escrituras secretas.

Cualquier información así recabada deberá tratar de probarla mediante intrigas.

No checará el estimado que el enemigo hace de los elementos de la soberanía de su propio señor; solamente podrá decir en respuesta: "todo te es conocido". Tampoco deberá revelar los medios empleados por su señor para alcanzar un propósito determinado.

Si no ha tenido éxito en su misión, sino que está detenido, podrá proceder a inferir así:

Sea que esté viendo el peligro en el cual mi señor está a punto de caer y deseoso de advertirle su propio peligro; sea que en vista de incitar contra mi señor una amenaza enemiga a espaldas de un rey cuyo dominio en la retaguardia es separado por otros estados interventores; sea que en vista de causar una rebelión interna en el Estado de mi señor, o de incitar a un jefe salvaje contra mi señor; ya sea que tenga el propósito de destruir a mi señor empleando un amigo o un rey cuyos do-

minios se extiendan en la retaguardia del Estado de mi señor; sea que con la intención de advertir el problema interno en su propio Estado y de prevenir una invasión extranjera o las incursiones de un jefe salvaje; sea que pretenda ocasionar que se suspenda la expedición de mi señor cuyo tiempo ya se aproxima; sea con el deseo de colecciónar materias primas y mercancía o de reparar sus fortificaciones, o de reclutar a un ejército fuerte capaz de pelear, sea que espere el tiempo y la oportunidad necesarios para el entrenamiento completo de su propio ejército; o sea que tenga planeado hacer una alianza deseable a fin de apartar el desprecio ocasionado por su propio descuido; ¿por qué es que este rey me detiene así?

Entonces él puede quedarse o salir como lo juzgue conveniente; o puede exigir una rápida determinación de su misión.

O habiendo intimado un orden desfavorable para el enemigo y pretendiendo aprehenderlo, encarcelarlo o condenarlo a muerte, él puede regresar aun sin permiso; de otra manera, podrá ser castigado.

La transmisión de misiones, el mantenimiento de tratados, la emisión de ultimátums, el ganar amigos, la intriga, el sembrar la disensión entre amigos, atraer una fuerza secreta; alejar a hurtadillas de parientes y gemas, el reunir información sobre los movimientos de los espías, la bravura, el rompimiento de tratados de paz, el obtener el favor del enviado diplomático y de los oficiales gubernamentales del enemigo; estos son los deberes de un agente diplomático (duta).

El rey podrá emplear a sus propios enviados para realizar los trabajos anteriormente des-

critos, y protegerse contra la mala intención de los enviados extranjeros empleando contra-enviados, espías y observadores visibles e invisibles.

PROTECCION DE PRINCIPES

Habiendo asegurado su propia seguridad personal, así como la de sus esposas e hijos, el rey puede estar en posición de mantener la seguridad de su reino contra los enemigos inmediatos y reyes extranjeros.

Trataremos de la "protección de las esposas" en relación con los "deberes hacia el harem".

Siempre, desde el nacimiento de los príncipes, el rey deberá tener cuidado especial con ellos.

"Porque —dice Bharadvaja— los príncipes, como los cangrejos, tienen notoria tendencia a comerse a su procreador. Cuando quieran afecto filial, debería dárseles mejor un castigo en secreto".

"Esto es —dice Visalksha— crueldad, destrucción de fortuna y extirpación de la semilla de la raza de Kshattriyas. Por tanto, es mejor mantenerlos bajo guardia en un lugar definido".

"Esto —dice la escuela de Parasara— es semejante al temor de una serpiente escondida; porque un príncipe puede pensar que, aprensivo del peligro, su padre lo ha encerrado y puede intentar poner a su padre en su regazo. En consecuencia es mejor mantener a un prín-

cipe bajo la custodia de los guardias fronterizos o dentro de un fuerte".

"Esto —dice Pisuna— es semejante al temor de un lobo en el centro de un rebaño de ovejas; porque después de comprender la causa de su rusticación, él puede proporcionarse la oportunidad de hacer una alianza con los guardias fronterizos contra su padre. Por tanto, es mejor arrojarlo dentro de un fuerte perteneciente a un rey muy alejado de su propio Estado".

"Esto —dice Kaunapadanta— es similar a la posición de un becerro; porque, igual que un hombre ordeña una vaca con la ayuda de su becerro, así el rey extranjero puede ordeñar (reducir) al padre del príncipe. Por tanto, es mejor hacer que un príncipe viva en sus relaciones maternas".

"Esto —dice Vatavyadhi— es similar a la posición de una bandera: porque como en el caso de Aditi y Kausika, las relaciones maternales del príncipe pueden, extendiendo esta bandera, continuar suplicando. De este modo, los príncipes pueden ser soportados para disipar sus vidas con excesos sensuales, en la medida en que los hijos rebeldes no gustan de su indulgente padre".

"Esto —dice Kautilya— es la muerte en vida; porque no tarda más una familia real con un príncipe o princesa dado a la disipación de ser atacada, que en perecer como una madera comida por la polilla. De aquí que cuando la reina alcanza la edad favorable para la procreación, los sacerdotes deberán ofrecer a Indra y Brihaspati las oblaciones requeridas. Cuando ella es grande y ha engendrado un niño, el rey deberá observar las instrucciones

de obstetricia con relación a la gestación y el parto. Despues del parto, los sacerdotes deberán realizar las ceremonias purificadorias prescritas. Cuando el príncipe alcanza la edad necesaria, los adeptos deberán entrenarlo bajo la disciplina adecuada".

"Cualquiera de los espías condiscípulos —dicen los políticos conocidos como Ambhiyas— puede atraer al príncipe hacia la cacería, el juego, el licor y las mujeres, e instigarlo a atacar a su propio padre y tomar las riendas del gobierno en sus propias manos. Otro espía puede prevenirlo de tales actos".

"No puede haber —dice Kautilya— un crimen mayor o un pecado mayor que formar perversas impresiones en una mente inocente; tal como un objeto fresco se mancha con cualquier cosa con lo que se ponga en íntimo contacto, así un príncipe con mente fresca está apto para considerar como mandamientos científicos todo lo que se le dice. Por tanto, deberá enseñársele sólo sobre la rectitud y la riqueza (arta), pero no de la perversidad y la pobreza. Los espías condiscípulos pueden ser tan corteses con él como para decir 'nosotros somos vuestros'. Cuando bajo la tentación de la juventud él vuelve sus ojos hacia las mujeres, las mujeres impuras disfrazadas de Aryas pueden, durante la noche y en lugares solitarios, aterrorizarlo; cuando sea aficionado al licor, él será aterrorizado haciéndolo beber licor adulterado con narcóticos; cuando sea aficionado al juego, se le asustará con espías disfrazados de personas fraudulentas; cuando sea aficionado a la cacería, será aterrorizado con espías disfrazados de salteadores de caminos; y cuando esté deseoso de atacar a su propio padre, podrá, bajo el pretexto de la descendencia, ser persuadido gradualmente de

las malignas consecuencias de tales intentos, diciendo; un rey no se hace por un mero deseo; el fracaso de tu intento traerá sobre tí la muerte, el éxito te hace caer en el infierno y ocasiona que el pueblo lo lamente, por tu padre, y destruya el único trozo (esto es, a tí mismo)".

Cuando un rey tiene un hijo único que está privado de los placeres mundanos o es un infante favorito, el rey puede mantenerlo bajo cadenas. Si un rey tiene muchos hijos, puede enviar a algunos a donde no haya heredero o ni una criatura recién nacida o por nacer.

Cuando el príncipe posee cualidades buenas y amigables, puede ser nombrado comandante en jefe o nominársele heredero.

Los hijos son de tres clases: los de inteligencia aguda, los de inteligencia estancada y los de mente perversa.

El que lleve a cabo todo lo que se le enseñe relativo a la rectitud y la riqueza es de inteligencia aguda; el que nunca ponga en práctica las buenas instrucciones de que se le ha saturado es de inteligencia estancada; y el que se embrolle a sí mismo en peligros y odie la rectitud y la riqueza posee una mente pervertida.

Si un rey tiene un hijo único (de la última clase) pueden hacerse intentos para procrear un hijo de él; o pueden engendrarse hijos de sus hijas.

Cuando un rey es demasiado viejo o enfermo (para procrear hijos) puede nombrar una relación maternal o consanguínea suya o de cualquiera de los reyes vecinos que posean cualidades buenas y amigables para sembrar la

semilla en su propio campo (esto es, procrear un hijo con su esposa).

Pero nunca podrá un hijo perverso y único ser instalado en el trono real.

Un padre real que sea el único sostén para mucha gente podrá estar favorablemente dispuesto hacia su hijo. Excepto en los peligros, la soberanía que recae en el hijo mayor se respecta siempre. La soberanía puede, algunas veces, ser propiedad de un clan, porque una corporación de clanes es invencible en su naturaleza, y siendo libre de las calamidades de la anarquía puede tener una existencia permanente sobre la tierra.

LA CONDUCTA DE UN PRINCIPE MENTENIDO BAJO RESTRICCIÓN Y TRATAMIENTO DE UN PRINCIPE RESTRINGIDO

Un príncipe, aunque sea enfrentado a los problemas y empleado en una tarea inigual, puede aun seguir fielmente a su padre, a menos que esa tarea cueste su vida, enfurezca al pueblo o cause cualquier otra calamidad seria. Si él es empleado en un trabajo bueno y meritorio podrá tratar de ganar la buena disposición del director de ese trabajo, llevar la tarea a un nivel de beneficio superior a las expectativas y presentarse ante su padre con el beneficio proporcional derivado de ese trabajo, así como con el beneficio excedente debido a su capacidad. Si el rey aún no está complacido con él, y muestra indebida parcialidad a otro príncipe y a otras esposas, puede pedir al rey que le permita una vida en el bosque.

O si sospecha que lo harán prisionero o le

darán muerte, puede buscar refugio con un rey vecino que sea conocido por su rectitud, por ser caritativo, veraz y no dado a la malicia, pero que también respete a los huéspedes de buen carácter. Residiendo ahí puede abastecerse de hombres y dinero, contraer una relación con personajes influyentes por medio del matrimonio, y no sólo hacer alianzas con las tribus salvajes, sino atraerse los partidos en el Estado de su padre.

O moviéndose solo, puede ganar su sustento trabajando en las minas de oro o de rubíes o manufacturando ornamentos de oro y plata, o algunas otras mercaderías. Habiendo adquirido una convivencia íntima con los herejes, viudas ricas o mercaderes, realizando tráfico por el océano, puede, haciendo uso del veneno, robarles su riqueza así como la riqueza de los dioses, a menos que éstas sean disfrutadas por Brahmanes instruidos en los Vedas. O puede adoptar medidas tales como las empleadas para capturar las ciudades de un rey extranjero. O puede proceder contra su padre con la ayuda de los sirvientes de su madre.

O habiéndose disfrazado como pintor, carpintero, poeta de la corte, médico, bufón o hereje, y ayudado por espías disfrazados de manera similar, puede, cuando la oportunidad se presente, hacerse presentar con armas y veneno ante el rey, y dirigirse a él:

“Yo soy el heredero oficial; no te corresponde disfrutar solo del Estado cuando puede ser disfrutado por nosotros dos, o cuando otros justamente desean tal placer; yo no debería haber sido mantenido alejado otorgándome una concesión de salario y subsistencia dobles”.

Estas son las medidas que un príncipe mantenido bajo restricción debe tomar.

Los espías o su madre, natural o adoptiva, pueden reconciliar a un heredero bajo restricción y traerlo a la corte.

O emisarios secretos armados con armas y veneno pueden matar a un príncipe abandonado. Si no está abandonado, puede ser atrapado durante la noche usando mujeres iguales a la ocasión, o haciendo uso del licor, o en ocasión de una cacería, y llevado de vuelta a la corte.

Cuando es traído así de vuelta, puede ser conciliado por el rey con la promesa de la soberanía "después de mí" (esto es, después de la muerte del rey), y mantenerlo vigilado en una localidad definida. Si el rey tiene muchos hijos, un príncipe que no se apegue a las reglas, puede ser desterrado.

LOS DEBERES DE UN REY

Si un rey es energético, sus súbditos serán igualmente energéticos. Si es derrochador sus súbditos no sólo serán igualmente derrochadores, sino que también comerán dentro de sus trabajos. Además, un rey derrochador caerá fácilmente en las manos de sus enemigos. De aquí que el rey debe estar siempre alerta.

Deberá dividir el día y la noche en ocho nalikas (una y media horas), o de acuerdo con la duración de la sombra (arrojada por un gnomo permaneciendo en el sol); la sombra de tres purushas (36 pulgadas),* de una purusha (12

pulgadas),** de cuatro angulas (3 pulgadas)*** y la falta de sombra denotando del medio día son las cuatro divisiones de un octavo de la mañana; divisiones iguales (en el orden contrario) en la tarde.³

De estas divisiones, durante la primera octava parte del día apostará observadores y asistirá a las cuentas de recibos y gastos; durante la segunda parte vigilará los asuntos de los ciudadanos y campesinos; durante la tercera, no sólo se bañará y alimentará, sino también estudiará; durante la cuarta, no sólo recibirá el ingreso en oro, sino que también atenderá los nombramientos de los directores; durante la quinta, corresponderá en escritos a la asamblea de sus ministros y recibirá la información secreta reunida por sus espías; durante la sexta se dedicará a sus diversiones favoritas o a la autodeliberación; durante la séptima supervisará elefantes, caballos, carriages e infantería; y durante la octava parte considerará varios planes de operaciones militares con su comandante en jefe.

** [30.5 cm. N. del D.]

*** [7.6 cm. N. del D.]

3 Este pasaje es interesante. El rey es inducido a dividir el "día y la noche en ocho partes iguales por las nalikas o por la medida de la sombra de un gnomo. El texto establece luego la longitud de las sombras que dan las ocho divisiones. Está muy bien para el día. ¿Pero qué pasa con la noche, cuando el gnomo no proyecta sombra? ¿Serán calculadas las divisiones en la noche por la nalika de 24 ministros? Esto sería bastante difícil, porque un octavo de la noche o del día = 90 minutos, 3 3/4 nalikas: ¿y cómo serán marcados 3/4 de nalika por el recipiente de agua? Este periodo de 90 minutos es, hasta donde yo sé, una muy excepcional división hindú del tiempo y la más sobresaliente porque no es commensurable, sin fracciones, ni con el nalika como se le conoce usualmente, ni con el nuhurta. Aunque Yajñyavalkya usa la misma división del tiempo, ni él ni otros escritores han mencionado el periodo de 90 minutos.

* [91.5 cm. N. del D.]

Al final del día, observará la oración de la tarde.

Durante la primera octava parte de la noche recibirá emisarios secretos; durante la segunda, asistirá al baño y la cena y estudiará; durante la tercera entrará a la recámara entre el sonido de trompetas, y disfrutará de sueño durante las cuarta y quinta partes; habiendo sido despertado por el sonido de trompetas durante la sexta parte, recordará los mandamientos de las ciencias, así como las obligaciones del día; durante la séptima se sentará a considerar las medidas administrativas y enviará espías; y durante la octava división de la noche recibirá bendiciones de sacerdotes sacrificiales, maestros y del gran sacerdote, y habiendo visto a su médico, cocinero en jefe y al astrólogo, y habiendo saludado a una vaca con su bocero y a un toro andando alrededor de ellos, podrá entrar en su corte.

O de conformidad con su capacidad, puede alterar esta tabla de tiempo y atender sus obligaciones.

Cuando esté en la corte nunca deberá obligar a quienes vayan a hacerle una petición que esperen en la puerta, porque cuando un rey se hace inaccesible a su pueblo y confía su trabajo a sus oficiales inmediatos puede estar seguro de engendrar confusión en los asuntos, y occasionar por tanto descontento público, y hacerse a sí mismo presa de sus enemigos.

Deberá, por tanto, atender personalmente los asuntos de los dioses, los herejes, los brahmanes ilustrados en los Vedas, la agricultura, los sagrados lugares, los menores, los ancianos, los afligidos, los desamparados y las mujeres; todos en este orden de enumeración o de

acuerdo con la urgencia o presión de esos trabajos.

Debe escuchar de inmediato todas las llamadas urgentes, pero nunca hacerlas a un lado; porque al posponerlas se harán demasiado difíciles o imposibles de cumplir.

Habiéndose sentado en el cuarto donde se ha guardado el fuego sagrado, atenderá los asuntos de los médicos y los ascetas practicando la austeridad; y eso en compañía con su gran sacerdote y maestros y después del saludo preliminar a quienes le piden ayuda.

Acompañado por personas eficientes en las tres ciencias, pero no sólo por temor a que los peticionarios se ofendieran, deberá mirar los asuntos de quienes están practicando austeridades, así como de quienes son expertos en brujería y yoga.

En un rey la vocación religiosa es su prominencia en la acción; el descargo satisfactorio de sus deberes es su realización de sacrificio; igual atención a todos es la oferta de gratificación y ablución hacia la consagración.

En la felicidad de sus súbditos yace su felicidad; en su bienestar el bienestar propio; lo que lo complace no lo considerará como bueno, pero cualquier cosa que complazca a sus súbditos la considerará como buena.

De aquí que el rey deberá estar siempre activo y cumplir con sus obligaciones; la raíz de la riqueza es la actividad, y del mal lo contrario.

En la ausencia de actividad, las adquisiciones presentes y por venir perecerán; por la actividad él puede lograr los fines deseados y abundancia de riqueza.

DEBERES HACIA EL HAREM

En un sitio naturalmente adecuado para tal propósito, el rey construirá su harem, consistente de muchos compartimentos, uno dentro del otro, encerrado por un parapeto y una zanja y provisto con una puerta.

El construirá su propio palacio residencial basado en el modelo de su tesorería; o puede tener su residencia en el centro de una cámara delusiva, provista con pasajes secretos en las paredes; o en una cámara subterránea adornado con las figuras de dioses y de altares escupidos en el marco de la puerta de madera y conectados con muchos pasajes subterráneos para salir; o en una habitación superior provista con una escalera escondida en una pared, con un pasaje para salida hecho en un pilar hueco, siendo construido todo el edificio con dispositivos mecánicos que pudieran hacerse caer cuando fuera necesario.

O considerando el peligro de sus propios condiscípulos, tales dispositivos, como los anteriores, principalmente ideados como salvaguardias contra el peligro, pueden ser en ocasiones de peligro u otros casos conforme lo considere conveniente.

Ninguna otra clase de fuego puede quemar ese harem, que es tres veces rodeado de derecha a izquierda por un fuego de hechura humana; tampoco puede encenderse ninguna otra clase de fuego. Ni puede el fuego destruir ese harem, cuyas paredes están hechas de lodo mezclado con cenizas producidas por el razo y mojadas con agua de granito.

Las serpientes venenosas no se atreverán a entrar en tales edificios, que están provistos

con jivanti (Faedaria Foetsda), sveta (Aconitum Ferox), mushkakapushpa (?) y Vandaka (Epidendrum Tesselatum) y están protegidos por los brazos de pejata (?) y Asvattha (Ficus Religiosa).

Los gatos, pavorreales, mangostas y ciervo manchado, comen serpientes.

Los loros, las minas y los pájaros malabares chillan cuando perciben el olor del veneno de serpiente.

La garza se desmaya ante la proximidad del veneno; el faisán siente malestar; el joven cucú muere; los ojos de la codorniz se enrojecen.

Así, se podrán aplicar remedios contra el fuego y el veneno.

En una parte del fondo del harem podrán hacerse compartimientos para la residencia de mujeres que tengan no sólo toda clase de medicinas útiles en la obstetricia y enfermedades, sino también hierbas bien conocidas y un recipiente con agua; fuera de estos compartimientos, las residencias de príncipes y princesas; en el frente del último edificio, el campo dedicado al aseo, el campo del consejo, la corte y las oficinas del heredero y los directores.

En los lugares intermedios entre dos compartimentos se establecerá el ejército del oficial a cargo del harem.

Al estar en el interior del harem, el rey verá a la reina sólo cuando su pureza personal sea atestiguada por una antigua sirvienta. El no deberá tocar a ninguna mujer a menos que se le haya informado de su pureza personal; porque escondido en la cámara de la reina, su

propio hermano mató al rey Bhadrasena; escondiéndose bajo la cama de su madre, el hijo mató al rey Karusa; mezclando arroz frito con veneno, como si fuera miel, su propia reina envenenó a Kasiraja; con un vendaje pintado con veneno, su propia reina mató a Vairantya; con una gema de su zona salpicada con veneno, su propia reina mató a Souvira; con un espejo pintado con veneno, su propia reina mató a Jalutha; y con una arma escondida bajo el copete de su cabello, su propia reina mató a Viduratha.

De aquí que el rey deberá ser siempre cuidadoso para evitar tales peligros. Deberá alejar a sus esposas de la sociedad de los ascetas con cabeza afeitada o cabello trenzado, de los Bufones y de las prostitutas del exterior. Tampoco tendrán las mujeres de alto nacimiento tener ocasión de ver a sus esposos, excepto por parteras nombradas.

Las prostitutas con limpieza personal efectuada por medio de un baño fresco y con vestiduras frescas y ornamentos atenderán el harem.

Ochenta hombres y cincuenta mujeres disfrazados como padres y madres, y ancianos y eunucos, pueden no sólo asegurar la pureza o impureza de la vida de las residentes del harem, sino también regular los asuntos de tal manera que lleven a la felicidad del rey.

Cada persona en el harem deberá vivir en el lugar que le sea asignado, y nunca deberá mudarse al lugar asignado a otros. Nadie en el harem podrá en ningún momento estar acompañado con ninguna persona del exterior.

El pasaje de toda clase de artículos de o hacia el harem debe ser restringido, y después

de un examen cuidadoso se permitirá que alcance su destino, ya sea dentro o fuera del harem, como lo indique la marca del sello.

SEGURIDAD PERSONAL

Al levantarse de la cama, el rey deberá ser recibido por tropas de hombres armados con arcos. En el segundo compartimiento será recibido por el Kanchuki (Presentador de la Levita del Rey), el Ushnishi (Presentador del Vestido de la Cabeza del Rey), ancianos y otros asistentes del harem.

En el tercer compartimento será recibido por personas encorvadas y enanas; en el cuarto por los primeros ministros, parientes y vigilantes de puertas con proyectiles con púas en su mano.

El rey podrá emplear como ayudantes personales a aquellos cuyos padres y abuelos hayan sido sirvientes reales, a aquellos que mantengan una relación cercana con el rey, a aquellos otros que estén bien entrenados y sean leales, y a quienes han prestado un buen servicio.

Ni los extranjeros, ni quienes no han obtenido ni recompensas ni reconocimiento por haber prestado un buen servicio, ni siquiera aquellos nativos que hayan sido sorprendidos involucrados en trabajos con el enemigo podrán formar el cuerpo de guardias del rey o las tropas de los oficiales a cargo del harem.

En una localidad bien resguardada, el cocinero principal podrá supervisar la preparación de variedades de apetitosos platillos. El rey

podrá compartir esos platos frescos después de hacer una oblación con ellos primero al fuego y luego a los pájaros.

Cuando la flama y el humo se tornen azules y crujan, y cuando los pájaros que coman la oblación mueran, podrá inferirse la presencia de veneno en el platillo. Cuando el vapor que se eleve del arroz guisado posea el color del cuello de un pavo real y aparezca frío como si lo hubieran enfriado súbitamente, cuando los vegetales posean un color innatural y están acuosos y endurecidos, y parezcan haberse secado de repente, tengan capas rotas de espuma negruzca y carezcan de olor, consistencia y sabor que les son propios; cuando los utensilios reflejen una luz más o menos como la usual y estén cubiertos con una capa de espuma en sus extremos; cuando cualquier preparación líquida posea líneas en su superficie; cuando la leche tenga líneas blancas y obscuras en el centro de su superficie; cuando el licor y el agua tengan listas rojizas; cuando el requesón esté marcado con líneas oscuras y negras, y la miel con líneas blancas; cuando las cosas acuosas parezcan parchadas como si estuvieran sobre cocidas y se vean azules y entumecidas; cuando las cosas secas se hayan encogido y cambiado de color; cuando las cosas duras estén suaves y las cosas suaves duras; cuando pequeños animales mueran cerca de los platos; cuando las carpetas y las cortinas posean manchas negrucas circulares, con sus hilos y cabellos desprendiéndose; cuando las vajillas metálicas adornadas con gemas aparezcan manchadas como si hubieran sido calcinadas y hayan perdido su brillo, color y suavidad de tacto, puede inferirse la presencia de veneno.

Por lo que se refiere a la persona que ha administrado el veneno, las marcas son boca seca

y manchada; dudas al hablar; respiración copiosa; bostezos, demasiado temblor del cuerpo, frecuentes tropiezos, evasión de hablar; descuido en el trabajo y poca disposición a continuar en el lugar que se le ha asignado.

De aquí, los médicos y expertos capaces de detectar veneno estarán siempre atentos al rey.

Habiendo extraído del botiquín la medicina cuya pureza ha sido probada mediante experimentos y habiéndola probado él mismo junto con el responsable de su elaboración el médico podrá entregar la medicina al rey en su propia mano. La misma regla deberá aplicarse al vino y otras bebidas.

Habiendo limpiado su persona y manos mediante un paño fresco y habiéndose puesto vestimentas recién lavadas, los sirvientes a cargo de los vestidos y el tocador servirán al rey con vestidos y artículos de tocador recibidos bajo sello del oficial a cargo del harem.

Las prostitutas harán las labores de sirvientas de los baños, lavadoras de cabello, recamarreras, lavanderas y floristas, al presentar al rey agua, esencias, talcos fragantes, vestidos y guirnaldas; los sirvientes, junto con las prostitutas ya mencionadas tocarán primero estas cosas con sus ojos, brazos y pecho.

La misma regla se aplicará a cualquier cosa que haya sido recibida de una persona del exterior.

Los músicos distraerán al rey con esa clase de diversiones en las que no se haga uso de armas, fuego y venenos. Los instrumentos musicales, así como los ornamentos de caballos, carruajes y elefantes inevitablemente se guardarán dentro del harem.

El rey montará sólo carroajes o bestias de carga cuando hayan sido montadas primero por su conductor acostumbrado.

Sólo entrará en un bote cuando sea pilotado por un marinero confiable y esté unido a un segundo bote. Nunca navegará en un barco que haya sido alguna vez vencido por los elementos y al navegar en un buen barco su ejército deberá estar todo el tiempo parado en la rivera o en la playa.

Entrará sólo en aguas que estén libres de peces grandes y cocodrilos. Paseará únicamente en bosques que hayan sido librados de serpientes y cocodrilos.

A fin de adquirir eficiencia en el arte de disparar flechas y mover objetos, se involucrará en deportes sólo en los bosques que hayan sido limpiados por cazadores y criadores de sabuesos, del temor de los salteadores de caminos, serpientes y enemigos.

Asistido por una guardia personal confiable armada con lanzas, dará entrevistas a santos y ascetas. Rodeado de su asamblea de ministros recibirá a los enviados de los estados extranjeros.

Ataviado con vestido militar y habiendo montado un caballo, una carroza o un elefante, irá a ver a su ejército equipado con sus arreos militares.

En ocasión de salir y regresar a la capital, la carretera del rey estará bien guardada a ambos lados por portadores de porras y libre de la presencia de personas armadas, ascetas e inválidos.

Podrá ir a presenciar entrenamientos festi-

vos, exposiciones, procesiones o realización de sacrificios sólo cuando estén vigiliados por bandas de "Las Diez Comunidades".

Tal como él vigila la seguridad personal de otros mediante la agencia de espías, así también un rey sabio tendrá cuidado de asegurar su persona contra los peligros del exterior.

LIBRO II **LOS DEBERES DE LOS DIRECTORES GUBERNAMENTALES**

ESTABLECIMIENTO DE PUEBLOS

Ya sea induciendo a los extranjeros a inmigrar u ocasionando que los centros densamente poblados de su propio reino arrojen a la población excedente, el rey puede construir pueblos ya sea en lugares nuevos o sobre las ruinas antiguas.

Los pueblos formados cada uno de no menos de cien familias y de no más de quinientas familias de agricultores de la casta Sudra,⁴ con fronteras extendiéndose hasta una krosa (2,250 yardas)* o dos, y capaces de protegerse unas a otras, serán establecidas.

Las fronteras serán denotadas por un río, montaña, bosques, plantas bulbosas, cuevas, construcciones artificiales, o por árboles como el salmali (árbol de algodón de seda), sami (Acacia Suma) y kshiravrksa (árboles lechoso).

⁴ Sudras y campesinas.

* [2,058.75 m. N. del D.]

Puede establecerse ahí una sthaniya (fortaleza de ese nombre) en el centro de ochocientos pueblos, un dronemukha en el centro de cuatrocientos pueblos y un sangrahana en medio de una colección de diez pueblos.

Pueden construirse fuertes manejados por guardias fronterizos en las extremidades del reino cuyo deber será cuidar la entrada al reino. El interior del reino será controlado por vigilantes de trampas, arqueros, cazadores, chandalas y tribus salvajes.

Quienes realicen sacrificios, los guías espirituales, los sacerdotes y los ilustrados en las vedas recibirán las Brahmadeya, tierras que brinden suficientes productos, exentas de impuestos y multas.

Los directores, contadores, gopas, sthanikas, cirujanos veterinarios, médicos, entrenadores de caballos y mensajeros, también serán dotados con tierras sobre las cuales no tendrán derecho de alienación por venta o hipoteca.

Las tierras preparadas para el cultivo serán entregadas a los causantes de impuestos sólo durante su vida. Las tierras no preparadas no deberán ser arrancadas a aquellos que las preparen para el cultivo.

Las tierras pueden confiscarse a aquellos que no las cultivén y darse a otros; o pueden ser cultivadas por trabajadores del pueblo y comerciantes, por temor a que los propietarios que no las cultivan adecuadamente puedan pagar menos al gobierno. Si los cultivadores pagan sus impuestos fácilmente, pueden recibir favorablemente granos, ganado y dinero.

El rey puede conceder a los cultivadores sólo el favor o la remisión que tienda a aumentar el tesoro, y evitar lo que pudiera vaciarlo.

Un rey con un tesoro vacío comerá de la misma vitalidad de los ciudadanos y los campesinos. Tanto en ocasión de abrir nuevos establecimientos o en otras casas de emergencia, deberá hacerse la remisión de impuestos.

El considerará con amabilidad paternal a quienes hayan pasado el periodo de remisión de impuestos.

Deberá llevar a cabo operaciones mineras y manufactureras, explotación de madera y bosques donde haya elefantes, ofrecer facilidades para la ganadería y el comercio, construir carreteras para tránsito por tierra y agua, y establecer ciudades comerciales.

También deberá construir presas llenas con agua perenne u obtenida de alguna otra fuente. O puede proveer con sitios, caminos, madera y otras cosas necesarias para quienes construyen presas por su propia iniciativa. Igualmente en la construcción de lugares de peregrinación y de arboledas.

Cualquiera que se mantenga alejado de cualquier clase de construcción cooperativa enviará a sus sirvientes y bueyes para realizar su trabajo, tendrá una parte en el gasto, pero no podrá reclamar el beneficio.

El rey ejercerá su derecho de propiedad con relación a la pesca, transportación y comercio de vegetales así como, en estanques o lagos.

Quienes no escuchen las reclamaciones de sus esclavos, herederos y parientes, tendrán

que aprender su deber.

El rey proporcionará manutención a los huérfanos, ancianos, débiles, afligidos y desamparados. También otorgará subsistencia a las mujeres desamparadas cuando estén embarazadas, así como a los niños a quienes den la vida.

Los más ancianos entre los pobladores mejorarán la propiedad de los menores despojados, hasta que éstos alcancen su edad; así también ocurrirá con la propiedad de los dioses.

Cuando una persona capaz, que no sea un apóstata o madre, se niega a mantener a su hijo, esposa, madre, padre, hermanos menores, hermanas o muchachas viudas, él o ella serán castigados con una multa de doce panas.

Cuando cualquier persona se adhiere al ascetismo, sin hacer una provisión para el mantenimiento de su esposa e hijos, será castigada con la primera multa; igualmente sera con cualquier persona que convierta a mujer al ascetismo.

Cualquiera que haya pasado la edad de la copulación puede convertirse en asceta después de distribuir las propiedades de su adquisición entre sus hijos; de otra manera, será castigado.

Ningún otro asceta, salvo un vanaprastha (ermitaño del bosque), ni alguna compañía que no sea la del nacimiento local y ningún otro gremio diferente al gremio cooperativo local podrán tener entrada a las poblaciones del reino. Tampoco deberá haber en las poblaciones edificios (salah) proyectados para deportes y juegos. Tampoco, a fin de procurar

dinero, trabajo libre, mercancías, granos y líquidos en abundancia, podrán los actores, actrices, cantantes, bailarines, bufones, viajantes y poetas hacer ningún disturbio en el trabajo de los pobladores; porque los desamparados habitantes de los pueblos son siempre dependientes y están atados a sus campos.

El rey podrá evitar tomar posesión de cualquier pueblo que esté expuesto a las incursiones de enemigos y tribus salvajes, y que sea azotado por frecuentes visitas del hambre y la peste. También deberá mantenerse alejado de los deportes caros.

El protegerá la agricultura de las molestias de multas, trabajo libre e impuestos opresivos; los rebaños de ganado de los ladrones, tigres, criaturas ponzoñosas y enfermedades del ganado.

No sólo limpiará los caminos de tráfico de la molestia de los cortesanos, trabajadores, ladrones y guardias fronterizos, sino que también las cuidará de ser destruidas por rebaños de ganado.

Así, el rey no sólo mantendrá en buenas condiciones los bosques de madera y de elefantes, las construcciones y las minas creadas en el pasado, sino que también establecerá nuevas.

DIVISION DE LA TIERRA

El rey hará provisión para tierras de pastura en comarcas incultivables.

Los brahmanes serán provistos con bosques para la plantación de soma, la enseñanza reli-

giosa y la realización de penitencia, siendo otorgados tales bosques con seguridad para los objetos animados o inanimados, y siendo designados a partir del nombre tribal de los brahmanes residentes en su interior.

Un bosque tan extenso como el antes mencionado, provisto con una única entrada, vuelto inaccesible por la construcción de zanjas a todo alrededor, con plantaciones de deliciosos árboles frutales, arbustos, glorietas y árboles sin espinas, como un extenso lago de agua, lleno con animales inofensivos y tigres bestias de presa, elefantes machos y hembras, elefantes jóvenes y bisontes (todos privados de sus garras y colmillos) será formado para los deportes del rey.

En el límite extremo del campo o en cualquier otra localidad apropiada, otro bosque de juegos con bestias de recreo, abierto para todos, se hará también. A fin de procurar toda clase de productos forestales descritos en otra parte, uno o varios bosques serán reservados especialmente.

Las manufacturas para preparar las mercancías de los productos del bosque y las productoras de mercancías del bosque serán establecidas también.

En el límite extremo del país, se formarán bosques para elefantes, separados de las campañas salvajes.

El director de bosques de elefantes, con su grupo de guardas forestales, no sólo mantendrá el buen estado de los bosques, sino que también se familiarizará con todos los pasajes para entrar o salir de él, así como son las zonas montañosas o pantanosas o las de ríos y lagos.

Cualquiera que mate un elefante será condenado a muerte.

Cualquiera que extraiga el par de colmillos de un elefante, muerto por causas naturales, recibirá una recompensa de cuatro y medio panas.

Los guardas de los bosques de elefantes, ayudados por quienes educan elefantes, por quienes encadenan las patas de los elefantes, por quienes protegen las fronteras, por quienes viven en los bosques, así como por quienes cuidan a los elefantes, podrán, con la ayuda de cinco o siete elefantes hembras, auxiliar a atrapar elefantes salvajes, trazar el paradero de manadas de elefantes siguiendo el curso de la orina y el estiércol dejado por los elefantes y a lo largo de la región de los bosques cubierta con ramas de Bhallataki y observando los puntos donde los elefantes durmieron, se sentaron o dejaron estiércol, o donde recientemente destruyeron las orillas de los ríos o lagos. También podrán aseverar precisamente si cualquier marca se debe a los movimientos de elefantes en manadas, a un elefante vagando solo, un elefante extraviado, un líder de manadas, un elefante con colmillos, un elefante travieso, un elefante joven o un elefante que ha escapado de la jaula.

Los expertos en atrapar elefantes seguirán las instrucciones que les dé el doctor de elefantes y atraparán al elefante que esté dotado de características auspiciosas y buen carácter.

La victoria de los reyes en las batallas depende principalmente de los elefantes, porque los elefantes, al tener una estructura corporal muy grande, son capaces de destruir no sólo al ejército formado del enemigo, sus fortifi-

caciones y campamentos, sino también de emprender trabajos que son peligrosos para la vida.

Los elefantes alimentados en las ciudades, como Kalinga, Anga, Karusa y el Este, son los mejores; los de Dasarna y las ciudades del Oeste son de mediana calidad; y los de Sau-rashtra y Panchajana son de baja calidad. El poder y energía de todos pueden, sin embargo, ser mejorados mediante el entrenamiento adecuado.

CONSTRUCCION DE FUERTES

En los cuatro cuartos de las fronteras del reino se construirán fortificaciones defensivas contra el enemigo en guerra, en tierras que sean naturalmente las mejor dispuestas para tal propósito: una fortificación acuática, tal como una isla en medio del río; una planicie rodeada por tierra baja; una fortificación montañosa, tal como una comarca rocosa o una cueva; un desierto, como una campiña salvaje carente de agua y repleto de maleza creciendo en el suelo estéril; o una fortificación en un bosque, llena de aguazanieves, agua y malezas.

De éstas, las fortificaciones acuosas y montañosas son las más adecuadas para defender centros populosos, y las fortificaciones desérticas y boscosas son habitaciones en la soledad.

O no teniendo refugio en tiempos de peligros, el rey puede hacer de su capital fortificada el asiento de su tesorería en el centro de su reino: en una localidad naturalmente apropiada para tal propósito, tal como la playa de

la confluencia de los ríos, un pozo profundo de agua perenne o de un lago o tanque, un fuerte de forma circular, rectangular o cuadrada, rodeado con un canal de agua artificial y conectado tanto con caminos terrestres como acuáticos que pueden ser construidos.

Alrededor de este fuerte, tres zanjas con un espacio intermedio de un danda (seis pies)* entre cada una, de catorce, doce y diez dandas respectivamente en anchura, con una profundidad de por lo menos un cuarto o la mitad de su anchura, cuadrados en su base con un tercio de la anchura de la superficie, con lados construidos de piedras o ladrillos, llenos con agua en constante circulación o con agua extraída de alguna otra fuente, y dotadas de cocodrilos y plantas de loto, serán construidas.

A una distancia de cuatro dandas (24 pies)** de la zanja más recóndita, un muro, de seis dandas de altura y el doble de ancho, será erigido amontonando lodo hacia arriba y haciéndolo cuadrado en la base, ovalado en el centro, apisonado por elefantes y toros, y cultivados en él plantas y arbusos espinosos y ponzoñosos. Las rendijas del muro serán llenadas con tierra fresca.

Arriba del muro, parapetos en números pares o nones y con un espacio intermedio de 12 a 24 hastas entre cada uno, serán construidos de ladrillos y levantados a una altura de dos veces su ancho.

El pasaje para los carrajes estará hecho de troncos de palmeras o de losas amplias y gruesas.

* [1.83 m. N. del D.]

** [7.32 m. N. del D.]

sas de piedras con esferas como la cabeza de un mono, grabadas en su superficie, pero nunca de madera, ya que el fuego encuentra una feliz estancia en ella.

Serán construidas torres cuadradas de principio a fin y con escalera o rampa móvil igual a su altura.

En el espacio intermedio, midiendo treinta dandas, entre dos torres, se formará una amplia vía con edificios de dos pisos cubiertos por un techo, y dos y medio veces lo largo por lo ancho.

Entre la torre y la amplia vía habrá construido un Indrakosa, que está hecho de piezas cubiertas o de tablones de madera perforados, permitiendo asientos para tres arcos.

También se hará un camino para los dioses, que medirá dos hastas dentro del Indrakosa,* cuatro veces esto por los lados, y ocho hastas a lo largo del muro.

Los caminos (charya, ¿para ascender al muro?) de un danda o dos, se harán también.

En una parte inaccesible del muro serán hechos un pasaje para vuelo y una puerta para salida.

Fuera del muro, los pasajes para movimientos serán cerrados formando obstrucciones como un rompedor de rodillas, un tridente, montones de tierra, hoyos, guirnaldas de espinas, instrumentos hechos como la cola de una serpiente, hoja de palmera, triángulos, y

de dientes de perro, cetros, zanjas llenas de espinas y cubiertas con arena, parrillas y pozos con agua.

Habiendo hecho que a ambos lados se extienda el muro hacia afuera una distancia de danda y medio, una puerta de entrada al fuerte de un sexto del ancho de la vía será fijada.

Una glorieta se forma por la sucesiva adición de un danda hasta seis dandas, comenzando desde cinco, o en la proporción, un sexto de la longitud hasta un octavo.

La elevación en nivel podrá ser hecha por sucesivas adiciones de uno hasta llegar a 18 hastas, comenzando desde 15 hastas.

Al preparar un pilar, seis partes van a formar su altura en el suelo, el doble (12 partes) serán colocadas en la tierra y un cuarto para su capitel.

Del primer piso, cinco partes serán tomadas para la formación de un vestíbulo (sala), una fuente y una casa limítrofe; dos décimos de él para la formación de dos plataformas opuestas entre sí; un almacén superior con una altura dos veces mayor a su anchura; grabados de imágenes; un almacén más alto, de la mitad o tres cuartos de ancho que el primer piso; las paredes laterales construidas con ladrillos; en el lado izquierdo, una escalera rodeando de izquierda a derecha; en el derecho, una escalera secreta escondida en la pared; un apoyo superior de arcos ornamentales proyectándose hasta dos hastas; dos y dos barras cruzadas para asegurar la puerta; un cerrojo de acero de la longitud de un aratni (24 angulas); un puente limítrofe de cinco hastas de ancho; cuatro vigas para sostener la puerta contra los

* [Shamasastri no tradujo el término. N. del D.]

elefantes; y torrecillas fuera del muro levantadas a la altura de la cara de un hombre, móviles o inmóviles, o hechas de tierra en lugares carentes de agua.

Una torrecilla sobre el puente y comenzando desde la cima del muro será construida, su frente semejando un cocodrilo de tres cuartos de su altura.

En el centro de los parapetos se construirá un profundo pozo para lotos: un edificio rectangular de cuatro compartimientos, uno dentro del otro; una residencia de la Diosa Kumari, que tenga su área exterior una y medio veces tan amplia como la de su más recóndita habitación; un edificio circular con un camino de arcos; y de acuerdo con el espacio y los materiales disponibles, también se construirán canales para guardar armas, y tres veces lo largo por lo ancho.

En esos canales habrán piedras colecionadas, espadas, hachas, variedades de porras, garrotes, mazos, discos, máquinas y todas las armas que pueden destruir a un ciento de personas de una vez, junto con lanzas, tridentes, varas de bambú con extremos redondeados hechos de hierro, cuellos de camello, explosivos y todo lo demás que puede ser imaginado y formado con los materiales disponibles.

CONSTRUCCIONES DENTRO DEL FUERTE

La demarcación de la tierra dentro del fuerte se hará primero abriendo tres caminos reales de Oeste a Este y tres de Sur a Norte.

El fuerte contendrá doce puertas, provistas con un camino terrestre y otro acuático, así como un pasaje secreto.

Los caminos para carrozadas, los reales y los que conduzcan a dronamukha, sthaniya, a las partes del campo y las tierras de pastura, tendrán cada uno cuatro dandas de anchura.

El camino que lleva a sayoniya (?), las estaciones militares (vyuha), las tierras de cremación o de entierro y los pueblos podrán tener ocho dandas de anchura.

Los caminos a los jardines, paseos y bosques tendrán cuatro dandas.

Los caminos que lleven a los bosques de elefantes tendrán dos dandas.

Los caminos para carrozadas tendrán cinco aratnis (7 1/2 pies).* Los caminos para el ganado medirán cuatro aratnis; y los caminos para cuadrúpedos menores y hombres dos aratnis.

Los edificios reales serán construidos en tierras fuertes.

En el centro de las casas de la gente de las cuatro castas y hacia el norte, desde el centro de la tierra dentro del fuerte, el palacio del rey, dirigido hacia el Norte o hacia el Este, será constituido ocupando un noveno de todo el espacio dentro del fuerte.

Los maestros reales, los sacerdotes, el lugar sacrificial, el estanque de agua y los ministros ocuparán sitios al Noroeste del palacio.

* [2.28 m. N. del D.]

La cocina real, los establos de los elefantes y el almacén estarán situados en el Suroeste.

En el lado Este los mercaderes que intercambian esencias, guirnaldas, granos y líquidos, junto con artesanos expertos y la gente de la casta Kshatriya, tendrán sus habitaciones.

El tesoro, la oficina de contabilidad y varias manufacturas estarán situadas en lugares al Sur y Este.

El almacén de la producción forestal y el arsenal serán construidos en sitios al Suroeste.

Hacia el Sur, los directores de la ciudad, comercio, manufacturas y ejército, así como los que negocian en arroz guisado, vino y carne, además de las prostitutas, músicos y la gente de la casta Vaisya, podrán vivir.

Hacia el Oeste por el Sur, los establos de las mulas, camellos y la casa de trabajo.

Hacia el Oeste por el Norte, establos de transportes y los carrozales.

Hacia el Oeste, artesanos manufacturando hilos de estambre, hilos de algodón y esteras de bambú, pieles, armas y guantes, así como la gente de la casta Sura, podrán tener sus moradas.

Hacia el Norte por el Oeste, tiendas y hospitales.

Hacia el Norte por el Este la tesorería y los establos de vacas y caballos.

Hacia el Norte, la deidad tutelar real de la

ciudad, los orfebres, artesanos trabajando en piedras preciosas, así como los Brahmanes, podrán residir.

En las esquinas, los gremios y corporaciones de trabajadores residirán.

En el centro de la ciudad, los departamentos de dioses, como Aparajita, Apratihata, Jayanta, Vaijayanta, Siva, Vaisravana, Asvina (médicos divinos), y la residencia de la Diosa Madira, estarán situados.

En las esquinas, las deidades guardianas de la tierra serán establecidas adecuadamente.

De la misma manera, las puertas principales, como la de Brahma, Aindra, Yamya y Salnapatya, serán construidas; y a una distancia de 100 arcos (dhanus = 96 angulas) desde el pozo (sobre el lado de la contraescarpa), los lugares de adoración y peregrinaje, los paseos y edificios serán construidos.

Las deidades guardianas de los cuartos también serán establecidas en el cuarto apropiado para ellas.

Ya sea en el Norte o en el Este, se situarán las tierras de sepultura o cremación; pero las de la gente de la más alta casta estarán al sur de la ciudad.

La violación a esta regla será castigada con la primera multa.

Los herejes y chandalas vivirán más allá de las tierras de sepultura.

Las familias de los trabajadores podrán recibir sitio en cualquier lugar, acorde a su ocu-

pación y campo de trabajo. Además de trabajar en los jardines florales, jardines frutales, jardines vegetales y los campos de arroz que se les hayan entregado, ellas (las familias) colectarán granos y mercancía en abundancia como se les haya autorizado.

Habrá un pozo de agua por cada diez casas.

Los aceites, granos, azúcar, sal, artículos medicinales, vegetales frescos o secos, pastizales, carne seca, provisiones de heno, madera para el fuego, metales, pieles, carbón de leña, tendones, veneno, cuernos, bambú, vestiduras fibrosas, madera fuerte, armas y piedras, también serán almacenadas (en el fuerte) en cantidades tales que puedan ser disfrutadas durante años sin que se sienta ninguna necesidad. De tal abasto, las cosas viejas serán reemplazadas por nuevas, cuando se reciban.

Los elefantes, la caballería, los carrozados y la infantería serán administradas cada una por muchos jefes, en la medida en que estos, cuando son muchos, están bajo el temor de la traición de los otros y difícilmente son débiles a las insinuaciones y las intrigas del enemigo.

La misma regla será buena con el nombramiento de guardias fronterizos y reparadores de fortificaciones.

Nunca deberán los Bahirikas, que son peligrosos para el bienestar de las ciudades y pueblos, ser conservados dentro de los fuertes. Se les puede arrojar al pueblo u obligárseles a pagar impuestos.

LOS DEBERES DEL CHAMBELAN

El chambelán (sannidhata, el que siempre

atiende al rey) vigilará la construcción de la tesorería, la casa de comercio, los silos, el almacén de producción forestal, la armería y la cárcel.

Habiendo cavado un pozo cuadrado, no demasiado profundo para estar humedecido con agua, habiendo empedrado la base y los lados con placas de piedra, podrá, usando madera fuerte, construir en ese pozo una cámara subterránea como una jaula de tres pisos de alto, estando la cima en el nivel de la superficie de la tierra, con muchos compartimientos de varios diseños, con el piso cubierto con pequeñas piedras, con una puerta, con una escalera móvil y solemnizado con la presencia de la deidad guardiana.

Arriba de esta cámara, la tesorería cerrada a ambos lados con techos que proyecten y extensivamente abran al almacén, será construida de ladrillos.

Podrá emplear hombres descartados para construir en el límite extremo del reino una mansión palaciega para proteger el tesoro substancial contra peligros y calamidades.

La casa de comercio será un cuadrángulo encerrado por cuatro edificios con una puerta, con pilares construidos de ladrillos cocidos, con muchos compartimientos con una línea de pilares a ambos lados mantenida aparte.

El almacén consistirá de muchas habitaciones espaciosas y contendrá dentro de sí el almacén de productos del bosque separada de ella por medio de paredes, y conectado con la cámara subterránea y la armería.

La corte (dharmasthiya) y la oficina de los

ministros (mahamatriya) será construida en una localidad separada.

Provistos con acomodo separado para los hombres y mujeres, mantenidos aparte, y con muchos compartimientos bien guardados, también se construirá una cárcel.

Todas estas edificaciones estarán provistas con vestíbulos, foso, pozo de agua, baño, remedios contra fuego y veneno, con gatos, mangostas y medios necesarios para adorar a los dioses guardianes apropiados para cada uno.

En frente del almacén, un cuenco (kunda) con su boca tan grande como un aratni será colocado como un receptáculo de lluvia.

Ayudado por expertos que tengan las cualidades necesarias y provisto con los artículos e instrumentos, el chambelán atenderá los asuntos de la recepción de gemas, ya sean viejas o nuevas, así como las materias primas de valor superior o inferior.

En casos de decepción en gemas, tanto el defraudador como el cómplice serán castigados con la multa más grande; en el caso de mercancías superiores, serán castigados con una multa media; y en el de mercancías de valor inferior, serán obligados no sólo a reposnerla, sino también a pagar una multa igual al valor de los artículos.

Recibirá sólo las monedas de oro que hayan sido declaradas puras por el examinador de monedas.

Las monedas falsificadas serán cortadas en pedazos.

Cualquiera que introduzca monedas falsificadas será castigado con la primera multa.

Los granos, puros y frescos serán recibidos en medidas completas: de otra manera, se impondrá una multa o el valor doble de los granos.

La misma regla se aplicará con la recepción de mercancía, materias primas y armas.

En todos los departamentos, cualquiera, ya sea que se trate de un oficial, un empleado o un sirviente, que se apropia indebidamente de sumas desde uno hasta cuatro panas, o de alguna otra cosa valiosa, serán castigados con la multa primera, mediana o más alta y con la muerte respectivamente.

Si el oficial que está a cargo de la tesorería causa una pérdida en dinero será azotado, mientras que sus cómplices recibirán la mitad del castigo; si la pérdida se debe a ignorancia, será censurado.

Si, con la intención de dar una advertencia, los ladrones son asustados por los guardias, éstos serán torturados hasta la muerte.

De aquí que, ayudado por personas confiables, el chambelán atenderá los asuntos de la percepción de ingresos públicos.

Deberá tener un conocimiento completo de los ingresos internos y externos que se hayan tenido, aun por cientos de años, de manera que, cuando se le pregunte, él pueda mencionar sin vacilación la cantidad exacta del balance neto que queda después de que se haya hecho un gasto.

LA CUESTION DE LA COLECCION DE INGRESOS PUBLICOS POR EL TESORERO GENERAL

El tesorero general atenderá el cobro del ingreso de los fuertes, campo, minas, edificios, jardines, bosques, rebaños de ganado y caminos de tráfico.

Peajes, multas, pesos y medidas, el empleado del pueblo, el director de acuñación y sistema monetario, el director de sellos y pasaportes, así como a los directores de licores, de rastros, de hilados, de aceites, de aceite de manteca clarificada y de azúcar, el orfebre estatal, el depósito de mercancía, la prostituta, el jugador, los lugares de construcción, la corporación de artesanos y artífices, el director de dioses y los impuestos cobrados en las puertas y del pueblo conocidos como Bahirikas, están bajo la autoridad del jefe de los fuertes.

El producto de las tierras de la corona (sita), la porción del producto pagable al gobierno (bhaga), los mercaderes, impuestos religiosos (bali), impuestos pagados en dinero (kara), el director de ríos, transportes, botes y barcos, pueblos, tierras de pastura, el amillaramiento de los caminos, cuerdas, y cuerdas para atar ladrones caen bajo la autoridad del jefe de la parte del campo.

El oro, plata, diamantes, perlas, corales, conchas, metales, sal y otros minerales extraídos de planicies y montañas están sometidos a la autoridad del jefe de minas.

Los jardines florales, jardines frutales, vegetales, campos húmedos y campos donde las

cosechas crecen sembrando raíces para semillas, (esto es, cosechas de azúcar de caña, etc.,) se subordinan al setu.

Los bosques de juegos, los de madera y los bosques de elefantes, todos juntos son "bosques".

Las vacas, búfalos, cabras, ovejas, camellos, mulas, caballos y burros están bajo el jefe de los rebaños.

Los caminos terrestres y acuáticos son, todos vías de tránsito.

Todos éstos forman el cuerpo de ingreso (ayasariram).

El capital, la participación, premia, parigha (?), impuestos fijos (klrpta), premia sobre monedas (rupika) y multas fijas (atyaya) son distintas formas de ingreso (ayamukha, esto es, "la boca de la que proviene el ingreso").

El cantar himnos propicios durante la adoración de los dioses y los ancestros, y en ocasión de dar presentes, el harem, cocina, establecimiento de mensajeros, almacén, armería, depósito, almacén de materias primas, manufacturas, trabajadores libres, el mantenimiento de la infantería, caballería, carrozas y elefantes, rebaños de vacas, el museo de bestias, venados, pájaros y serpientes, y el almacenamiento de madera para fuego y forraje constituye el cuerpo de las erogaciones (vyayasariram).

El año real, el mes, el paksha, el día, el día de año nuevo en Sravana, el tercero y séptimo pakshas de las estaciones como la estación lluviosa, la estación de invierno y el corte de

verano⁵ de sus días, el resto completo y un mes separado intercalario, son las divisiones del tiempo.

También dedicará atención al trabajo en mano, al trabajo realizado, parte de un trabajo en mano, los recibos, gasto y balance neto.

La cuestión de sostener al gobierno, el trabajo de rutina, el suministro de lo necesario para la vida, la recolección y la intervención y ajuste de cuentas de toda clase de ingreso; esto constituye el trabajo en mano.

Aquello que ha sido acreditado a la tesorería; lo que ha sido tomado por el rey; lo que se ha gastado junto con lo de la ciudad capital

o continuamente desde el año anterior y que no se ha contabilizado, el comando real en el registro les dictara u ordenara oralmente para que se contabilice en el registro; todo esto constituye el trabajo realizado.

La preparación de planes para trabajos beneficiosos, el balance de las multas debidas, el cobro de cantidades vencidas de ingreso que se habían mantenido en suspensión y el examen de la contabilidad constituye lo que se llama parte de un trabajo en mano, que puede tener muy poco o ningún valor.

Los recibos pueden ser corrientes, del último balance y accidentales.

Lo que se recibe día tras día se denomina corriente.

Lo que se ha llevado de otra cuenta del año anterior, que esté en manos de otros y lo que haya cambiado de manos, se denomina último balance.

Cualquier cosa que haya sido perdida y olvidada por otros, multas cobradas de servidores gubernamentales, ingreso marginal, compensación cobrada por algún daño, presentaciones al rey, la propiedad de quienes caen víctimas de las epidemias sin dejar hijos y descubrimientos de tesoros; todos constituyen recibos accidentales.

La quincena obscura de Sravana se hace consistir de 14 días, porque es el segundo séptimo después de la quincena iluminada de Pushya, el primer séptimo. Esto con los 180 días de las otras tres estaciones hace el año lunar consistente en 354 días.

El Dr. Fluet sugiere la traducción de este pasaje como sigue: "El año del rey, el mes, la quincena y el día que comienza con el amanecer: la tercera y séptima quincena de la estación de lluvias, el invierno, y el clima caliente, son deficientes por un día (esto es, tienen sólo 14 días); las otras quincenas son completas (constan de

quince días): el mes intercalado permanece aparte, separadamente (y siempre tiene 30 días, mientras que los otros tienen 30 y 29 alternativamente); tal es tiempo". Así, el Dr. Fluet toma *Vyushta*, como un epíteto que califica a *Divasa*; pero el uso de la palabra en género neutro está contra tal construcción. Para el uso de la palabra *Vyushta* en el sentido de día de año nuevo, ver mi escrito sobre *Vyushta* en el volumen de la segunda Conferencia Oriental, Calcutta, 1922.

La inversión de capital, los vestigios de una empresa fracasada y los ahorros de un desembolso estimado, son los medios para verificar el gasto.

El aumento en el precio de la mercancía debido al uso de diferentes pesos y medidas en la venta se denomina vyāji; el aumento de precio debido a la postura entre los compradores es también otra forma de lucro.

El gasto es de dos clases: el gasto diario y el gasto productivo.

Lo que es continuo todos los días se llama diario.

Cualquier cosa que se gana una vez en una paksha, un mes o un año se denomina beneficio.

Cualquier cosa que se gaste en estos dos encabezados se denomina gasto diario y gasto productivo respectivamente.

Lo que queda después de deducir todos los gastos en que ya se ha incurrido y excluyendo todo el ingreso que se realizará es el balance neto, que puede haber sido recién descubierto o pasado de una cuenta a otra.

Así, un tesorero general sabio conducirá el trabajo de colección de ingresos gubernamentales aumentando el ingreso y disminuyendo el gasto.

LA CUESTION DE PROCESAR LA CONTABILIDAD EN LA OFICINA DE LOS CONTADORES

El director de contabilidad tendrá una ofi-

cina de contadores, construida con su puerta orientada hacia el Norte o hacia el Este, con asientos para los empleados mantenidos separadamente y con anaqueles de los libros de contabilidad bien dispuestos.

Allí habrán varios departamentos; la descripción del trabajo realizado y de los resultados descubiertos en distintas manufacturas; el monto del beneficio, pérdidas, gastos, ingresos retrasados, la cantidad de vyāji (premio en especie o en efectivo) cobrada, el *status* de la agencia gubernamental empleada, la cantidad de salarios pagados y el número de trabajadores libres involucrados incluidos en la inversión de capital en cualquier trabajo; igualmente, en el caso de gemas o mercancías de valor superior o inferior, la tarifa de su precio, la tarifa de su trueque, los contrapesos usados en pesarlos, sus partes, su peso y su medida cúbica; la historia de clientes, profesiones y transacciones de pueblos, villas, familias y corporaciones; las ganancias en forma de regalos a los cortesanos del rey, su título para poseer y disfrutar de las tierras, la exención de impuestos que se les ha permitido y el pago de provisiones y salarios a ellos; los ingresos para los hijos y esposas del rey en gemas, tierras, prerrogativas y provisiones, erogadas para remediar presagios malignos; los tratados con la emisión de *ultimatum*s para el pago de tributos de o a reyes amistosos o enemigos; todo esto será ingresado regularmente en los registros prescritos.

De estos libros el director proverá a los contadores de lo que se refiere a formas de trabajo en mano, de trabajos realizados, de parte de trabajos en mano, recibos, gastos, balance neto y tareas a ser realizadas en cada uno de los diferentes departamentos.

Para supervisar los trabajos de prescripción alta, media y baja, se emplearán directores con cualificaciones correspondientes.

El rey sufrirá, al final, si reduce la cantidad fijada de egresos en trabajos productivos.

Cuando un hombre comprometido con el gobierno para cualquier trabajo, se ausenta y sus fiadores que conjuntamente recibieron pagos del gobierno, o sus hijos, hermanos, esposas, hijas o sirvientes que vivan de su trabajo soportarán la pérdida causada al gobierno.

Trescientos cincuenta y cuatro días y noches es un año de trabajo. Tal trabajo será pagado más o menos en proporción a su cantidad al final del mes Ashadha (alrededor de mediados de julio). El trabajo durante el mes intercalario será calculado separadamente.

Un oficial de gobierno que no se preocupe por conocer la información reunida por el espionaje y se niegue a supervisar el despacho del trabajo en su propio departamento, como está regulado, puede ocasionar una pérdida de ingreso al gobierno debido a su ignorancia o a su negligencia cuando es demasiado débil para hacer cumplir el problema de la actividad; debido a inadvertencia al percibir el sonido y otros objetos de sentido; por ser tímido cuando le teme al clamor, a la perversidad y resultados adversos, o debido a un deseo egoísta cuando está favorablemente dispuesto hacia aquellos que están deseosos de lograr sus propios fines egoístas; por crueldad debida a la ira, o por falta de dignidad cuando está rodeado por una multitud de parásitos menesterosos y cultos, o por hacer uso de un balance falso de medidas falsas y por cálculos espurios debidos a la codicia.

La escuela de Manú sostiene que una multa igual a la pérdida de ingreso y multiplicada por el número serial de las circunstancias de las culpas recién narradas en orden, deberá serle impuesta.

La escuela de Parasara considera que la multa en todos los casos será ocho veces la cantidad perdida.

La escuela de Brhaspathi dice que será diez veces la cantidad.

La escuela de Usanas dice que será veinte veces la cantidad.

Pero Kautilya dice que será proporcional a la culpa. Las cuentas deberán presentarse al final del mes de Ashadha.⁶

Cuando ellos (los contadores de diferentes distritos) se presentan con libros sellados, mercancías y el ingreso neto, deberán ser mantenidos separados, de manera que no puedan entrar en conversación entre sí. Habiendo escuchado de ellos el informe del total de recibos, pagos y el ingreso neto, se recibirá la cantidad neta.

Por la cantidad en que el director de un departamento aumente el total neto de su ingreso, ya sea incrementando cualquiera de los conceptos de sus recibos o disminuyendo cualquiera de los conceptos de sus recibos o disminuyendo cualquiera de los conceptos de gasto, será recompensado ocho veces esa can-

⁶ Esto es, al final del año. En Vyushta, el día del año nuevo, el primer día de Sravana, comienza el examen de las cuentas.

tidad. Pero cuando sea al contrario, esto es, cuando el total neto haya disminuido, la recompensa también será al contrario (esto es, se le hará pagar ocho veces la disminución).

Aquellos contadores que no se presenten a tiempo o que no entreguen sus libros de contabilidad junto con el ingreso neto, serán multados por diez veces la cantidad que deban.

Cuando un director de cuentas (karanika) no procede de inmediato a recibir y verificar las cuentas cuando los empleados están listos, será castigado con la primera sanción. En el caso contrario (esto es, cuando los empleados no están listos), los funcionarios serán castigados con el doble de la primera sanción.

Todos los ministros informarán juntos del total de las cuentas reales pertenecientes a cada departamento.

Cualquiera de estos ministros de empleados que sea de consejo íntegro, se mantenga apartado o pronuncie falsoedades será castigado con la sanción económica más alta.

Cuando el contador no ha preparado la tabla de cuentas diarias puede dársele un mes más para su preparación. Después del lapso de un mes será multado con la tarifa de 200 panas por cada mes durante el cual retrase las cuentas.

Si un contador tiene que escribir sólo una pequeña porción de las cuentas pertenecientes al ingreso neto, se le permitirán cinco noches para prepararlo.

Entonces, la tabla de cuentas diarias presentada por él junto con el ingreso neto serán

revisadas con referencia a las formas reguladas de transacciones honradas y precedentes, y aplicando procesos aritméticos como la adición, sustracción e inferencia, así como el espionaje. También se verificará con referencia a las divisiones del tiempo, como días, cinco noches, pakshas, meses, cuatro meses y el año.

El recibo será, en el Vyushta, el día de año nuevo, verificado en relación al lugar y fecha perteneciente a ellos, la forma de su cobro (esto es, capital, participación), la cantidad del producto presente y pasado, la persona que lo ha pagado, la persona que ocasionó su pago, el oficial que fijó la cantidad a pagar y el oficial que lo recibió. El gasto será en Vyush-
ta, o día de año nuevo, verificado con referen-
cia a la causa del beneficio de cualquier fuen-
te, en el lugar y fecha perteneciente a cada
concepto, la cantidad a pagar, la cantidad pa-
gada, la persona que ordenó el cobro, la per-
sona que lo remitió, la persona que lo entregó
y la persona que finalmente lo recibió.

Igualmente, el ingreso neto será verificado en el día Vyushta en relación con el lugar, fe-
cha y fuente que le pertenezcan, su *standard*
de fineza y cantidad y las personas que están
empleadas para guardar los depósitos y alma-
cenes de granos, etcétera.

Cuando un oficial no facilita o evita la ejecu-
ción de una orden del rey, o entrega los re-
cibos y los gastos de una manera diferente a
la prescrita, será castigado con la primera san-
ción económica.

Cualquier empleado que viole o se desvío
de la forma prescrita de asentar las cuentas, se

entere de lo que le es desconocido o haga ingresos dobles o triples, será multado con 12 panas.

Quien rasgue el total neto será doblemente castigado.

Quien se lo coma será multado ocho veces.

Quien causa pérdida de ingresos no sólo pagará una multa igual a cinco veces la cantidad perdida, sino que también devolverá lo perdido. En caso de pronunciar una mentira, el castigo señalado para el robo le será impuesto. Cuando una entrada perdida u omitida se hace después o se hace aparecer como olvidada, pero agregada después en el cobro, el castigo será doble al anterior.

El rey perdonará una ofensa cuando sea insignificante, tendrá satisfacción aun cuando el ingreso sea escaso y honrará con recompensas a los directores que le sean de gran beneficio.

DETECCION DE LO QUE ES DESFALCADO POR LOS SERVIDORES GUBERNAMENTALES DEL INGRESO ESTATAL

Todas las empresas dependen del financiamiento. De aquí que deba prestarse extrema atención a la tesorería.

La prosperidad pública, la recompensa por buena conducta, la captura de ladrones, el prescindir del servicio de demasiados oficiales gubernamentales, la abundancia de cosecha, la

prosperidad del comercio, la ausencia de problemas y calamidades, la disminución de remisión de impuestos y el ingreso en oro, son todos conducentes a la prosperidad financiera.

La obstrucción, el empréstito, el comercio, la fabricación de cuentas, causar la pérdida de ingreso, el usufructo propio, la permute y el desfalco son las causas que tienden a vaciar la tesorería.

El no comenzar una empresa o no darse cuenta de sus resultados, o acreditar sus beneficios a la tesorería se conoce como obstrucción. En este caso se impondrá una multa de diez veces la cantidad en cuestión.

Prestar el dinero de la tesorería sobre intereses periódicos, es un empréstito.

El realizar actividades comerciales mediante el uso del dinero gubernamental, es comercio.

Estos dos actos serán castigados con una multa de dos veces el beneficio obtenido.

Cualquiera que finja que los frutos están inmaduros, cuando ya están maduros o que están maduros cuando no lo están en cuanto a cobro de ingresos, es culpable de mentira. Aquí se impondrá una multa de diez veces la cantidad.

Cualquiera que disminuya una cantidad fija de ingreso o acreciente el gasto, es culpable de causar una pérdida de ingresos. Aquí será impuesta una multa de cuatro veces la pérdida.

Cualquiera que disfrute o permita que otros disfruten cualquier cosa que pertenezca al rey, es culpable de usufructo propio. La sentencia

de muerte será pasada por el disfrute de joyas, se impondrá una multa media por disfrutar de artículos valiosos, y la restauración de los artículos, junto con una multa igual a su valor, será el castigo por disfrutar de artículos de valor inferior.

El acto de intercambiar artículos gubernamentales por artículos de otros, es permuta. Esta ofensa se explica por usufructo propio.

Cualquiera que no coloque en la tesorería la cantidad fija de ingreso cobrado, o no gaste lo que está ordenado gastar o presente mal el ingreso neto cobrado, es culpable de desfalco del dinero gubernamental. En consecuencia, se le impondrá una multa de doce veces la cantidad.

Hay alrededor de cuarenta formas de desfalco; lo que se realiza antes y se registra más tarde; lo que se realiza más tarde y se registra antes; lo que debería realizarse, pero no se realiza; lo que es difícil de realizar, se muestra como realizado; lo que se cobra, se muestra como no cobrado; lo que no ha sido cobrado, se muestra como cobrado; lo que se cobra en parte, se registra como cobrado totalmente; lo que se cobra totalmente, se registra como parcialmente cobrado; lo que se cobra es de una especie, mientras que lo registrado es de otra especie; lo que se realiza de una fuente, se muestra como realizado de otra; lo que se debe pagar no se paga; lo que no se debe pagar, se paga; no se paga a tiempo; se paga inopportunamente; pequeños obsequios, hechos grandes obsequios; grandes obsequios, se hacen pequeños obsequios; lo que se obsequia es de una especie, mientras lo que se registra es de otra; el donante real es uno, mientras que la persona anotada en el registro como dona-

dor es otra; lo que se ha ingresado en la tesorería se retira, mientras que lo que no se ha acreditado se muestra como acreditado; las materias primas por las que no se paga se registran, mientras que por las que se pagó no se registran; una totalidad se divide en piezas; artículos individuales se convierten en un agregado; los artículos de mayor valor son intercambiados por los de menor valor; lo que es de menor valor se cambia por algo de valor mayor; precio de artículos aumentado; precio de artículos disminuido; número de noches aumentado; número de noches disminuido; el año no está en armonía con sus meses; el mes no está en armonía con sus días; inconsistencia en las transacciones llevadas a cabo con supervisión personal; falta de presentación de la fuente de ingreso; inconsistencia al dar caridad; incongruencia al presentar el trabajo realizado; inconsistencia al enfrentarse a artículos fijos; falta de representación de las marcas de prueba del *standard* de calidad de oro y plata; falta de presentación de precios de artículos; hacer uso de falsos pesos y medidas; fraude al contar artículos; hacer uso de medidas cúbicas falsas, como el bhajana. Estas son las distintas formas de desfalco.

Bajo las circunstancias anteriores, las personas involucradas, como el tesorero (*nidhaya*ka), el prescriptor (*nibandhaka*), el receptor (*pratigrahaka*), el pagador (*dayaka*), la persona que causó el pago y los sirvientes ministeriales del oficial (*mantrivaiyavrtyakara*) serán interrogados cada uno separadamente. Si alguno de ellos dice una mentira, recibirá el mismo castigo que el oficial en jefe que cometió la culpa.

Se hará una proclama en público para el efecto: "quien quiera que haya sufrido a ma-

nos de este ofensor, puede hacer saber al rey cuales son sus agravios".

Aquellos que respondan a la llamada recibirán compensaciones iguales a las pérdidas que hayan sufrido.

Cuando hay una cantidad de agravios en los que está involucrado un solo oficial, y cuando su culpabilidad de parokta⁷ en alguno de esos cargos ha sido establecida, deberá contestar por todas estas culpas. De otra manera esto es, cuando no se establece, será juzgado por cada uno de los cargos.

Cuando se ha probado que un servidor del gobierno es culpable de haberse apropiado indebidamente de parte de una gran cantidad en cuestión, deberá responder por el total.

Cualquier informante que proporcione datos sobre un desfalco perpetrado, si tiene éxito en probarlo recibirá como recompensa un sexto de la cantidad en cuestión; si resulta ser un servidor gubernamental obtendrá por el mismo acto un doceavo de la cantidad.

Si un informante tiene éxito en probar sólo una parte de un gran desfalco, recibirá, de todas maneras, la proporción prescrita de la parte de la cantidad desfalcada probada.

Un informante que no pueda probar su aseveración será sujeto a castigo monetario o corporal, y nunca será absuelto.

Cuando el cargo es probado, el informante puede imputar la responsabilidad a alguien

más o limpiarse en alguna otra forma de la culpa. Cualquier informante que retire su aseveración convencido por las insinuaciones del acusado, será condenado a muerte.

INSPECCION DE LA CONDUCTA DE LOS SERVIDORES GUBERNAMENTALES

Aquellos que posean cualidades ministeriales podrán, de acuerdo con su capacidad individual, ser nombrados directores de departamentos gubernamentales. Mientras están realizando su trabajo, serán inspeccionados diariamente. Porque los hombres poseen naturalmente un carácter voluble y, como los caballos en el trabajo, exhiben un cambio constante en su temperamento. De aquí que la oficina y los instrumentos de los que hacen uso, el lugar y el horario del trabajo en el que están involucrados, así como la forma precisa del trabajo, el desembolso y los resultados, deberán ser siempre supervisados.

Sin disensión y sin ningún concierto entre ellos, deberán realizar su trabajo como les fue ordenado.

Cuando están de acuerdo, devoran el ingreso.

Cuando están en desunión, estropean el trabajo.

Sin hacerlo del conocimiento de su señor (bhartr, el rey), no podrán asumir nada, salvo medidas reparadoras contra peligros inminentes.

Por no poner atención a lo que les corres-

⁷ No probar la posición propia, ya sea como quejoso o acusador.

ponde, se les fijará una multa de dos veces la cantidad de su paga diaria y del gasto en el que hayan incurrido.

Cualquiera de los directores que haga tanto o más de la cantidad de ingreso fijada, será honrado con un ascenso y recompensas.

Mi maestro sostiene que el oficial que gasta mucho y trae poco ingreso, lo devora; mientras que quien mejora el ingreso (esto es, obtiene más de lo que gasta), así como el oficial que ingresa tanto como gasta, no devora el ingreso.

Pero Kautilya sostiene que los casos de desfalco o no desfalco sólo pueden ser determinados mediante espías.

Cualquiera que disminuya el ingreso devora la riqueza del rey. Si debido a negligencia provoca una disminución en el ingreso, será obligado a reponer la pérdida.

Cualquiera que doble el ingreso mina la vitalidad del país. Si duplica la cantidad para el rey, él podrá, si el agravio es pequeño, ser advertido de no repetir lo mismo; pero si el daño fuera grave, será castigado proporcionalmente.

Cualquiera que gaste el ingreso sin ingresar ningún beneficio devora la labor de los trabajadores. Tal oficial será castigado en proporción al valor del trabajo hecho, el número de días tomados, la cantidad de capital gastado y la cantidad de recompensas pagadas.

De aquí que el oficial en jefe de cada departamento (adhikarana) escudriñará completamente la cantidad real del trabajo hecho, los recibos expedidos y los gastos en que se haya

incurrido, y el trabajo departamental tanto en detalle como en conjunto.

También supervisará a las personas pródigas, manirrotas y tacañas.

Cualquiera que injustamente devora la propiedad dejada por su padre y abuelo es una persona pródiga.

Cualquiera que consume todo lo que gana es un despilfarrador.

Cualquiera que atesora dinero, imponiendo sufrimientos a sus servidores, como a sí mismo, es un tacaño.

Cualquiera de estas tres clases de personas que cuente con el apoyo de un partido fuerte no será molestada; pero quien no tenga tal apoyo será sometido.

A todo aquel que sea tacaño a pesar de su inmensa propiedad, que atesore, deposite o saque —que atesore en su propia casa, deposite con ciudadanos o con campesinos o saque su riqueza a países extranjeros— un espía investigará a los consejeros, amigos, sirvientes, relaciones, parientes, así como el ingreso y gasto de tal persona tacaña. Cualquiera que en un país extranjero realice un trabajo de esa persona tacaña será convencida para revelar el secreto. Cuando el secreto sea conocido, la persona tacaña será asesinada aparentemente bajo las órdenes de su enemigo declarado.

De aquí que los directores de todos los departamentos llevarán a cabo sus trabajos respectivos en compañía de contadores, secre-

tarios, examinadores de monedas, tesoreros y oficiales militares.

Aquellos que sirven a oficiales militares y se destaqueen por su honestidad y buena conducta, serán espías para observar el comportamiento de los contadores y otros empleados.

Cada departamento será dirigido, por tiempo limitado, por varias cabezas.

Así como es imposible no probar la miel o el veneno que se encuentra en la punta de la lengua, así es imposible para un servidor gubernamental no devorar, por lo menos, una mordida del ingreso del rey. Tal como un pez moviéndose bajo el agua no puede de ninguna manera ser sorprendido bebiendo o no bebiendo agua, así los servidores gubernamentales empleados en el trabajo gubernamental no pueden ser descubiertos mientras estén tomando dinero para sí.

Es posible señalar los movimientos de los pájaros que vuelan a gran altura en el cielo; pero no es igualmente posible asegurar los movimientos de los servidores gubernamentales de propósitos ocultos.

Los servidores gubernamentales no sólo verán confiscados sus mal habidos tesoros, sino que también serán transferidos de un trabajo a otro, de manera que no puedan apropiarse de dinero del gobierno o vomitar lo que han devorado.

Aquellos que incrementen el ingreso del rey, en lugar de devorarlo, y estén lealmente dedicados a él, serán nombrados de manera permanente en el servicio.

EL PROCEDIMIENTO DE FORMAR DECRETOS REALES

Los maestros dicen que el sasana, dominio del mundo es aplicable solamente a los secretos reales (sasana).

Los decretos son de gran importancia para los reyes, en la medida en que los tratados y *ultimatums* que conducen a la guerra dependen de ellos.

De aquí que quien posea cualidades ministeriales, esté familiarizado con toda clase de costumbres, esté preparado para la composición, sea apto para la escritura legible y agudo para la lectura, será nombrado secretario (lekhaka).

Tal secretario, habiendo escuchado atentamente las órdenes del rey y habiendo meditado bien el asunto bajo consideración, pondrá la orden en la escritura.

Por lo que se refiere a un decreto dirigido a un señor, contendrá una mención amable de su país, posesiones, familia y nombre; y en cuanto a los dirigidos al hombre común (anisvara), hará una mención amable de su ciudad y nombre.

Habiendo puesto suficiente atención a la casta, familia, rango social, edad, educación, ocupación, propiedades, carácter, relación sanguínea del destinatario, así como al lugar y época del escrito, el escritor formará, un escrito digno de la persona a quien va dirigido.

El arreglo del asunto (arthakrama, pertinencia) es que esté completo; su dulzura,

dignidad y lucidez, son las cualidades necesarias de un decreto.

El acto de mencionar los hechos en el orden de su importancia, es el arreglo.

Cuando los hechos subsecuentes no sean contradictorios a los hechos recién o previamente mencionados, y así sucesivamente hasta el término de la carta, a eso se le llama pertinencia.

Evitar redundancia o deficiencia en las palabras o frases; la descripción grandiosa del asunto que se trata citando razones, ejemplos e ilustraciones; y el uso de palabras apropiadas y convenientemente fuertes es la integridad.

La descripción en estilo exquisito de un buen tenor con efecto placentero, es dulzura.

El uso de palabras no coloquiales es dignidad.

El uso de palabras bien conocidas es lucidez.

Las letras alfabéticas que comienzan con Akara son sesenta y tres.⁸

La combinación de letras es una palabra

⁸	Vocales, cortas y largas	22
	Sparsas, o sea pausas	25
	Semi-vocales	4
	Avogavabas, esto es, Visarga, Anusvara, Jih-vamuliya y Upadhmaniya	4
	Sibilantes	4
	Yamas, o sea el doble de los primeros cuatro de los cinco grupos antes de sus respectivas letras nasales	4

(pada); la palabra es de cuatro clases: sustantivos, verbos, prefijos de verbos y partículas.

El sustantivo significa la esencia (satva).

El verbo no tiene género definido y significa una acción.

"Pra" y otras palabras son los prefijos de los verbos.

"Cha" y otras palabras indeclinables son partículas.

Un grupo de palabras que transmiten un sentido completo es una oración.

La combinación de palabras (varga),⁹ consistente en no más de tres palabras y no menos de una,¹⁰ se formarán de manera que armonicen con el significado de las palabras inmediatamente precedentes.

La palabra, "iti" se usa para indicar la integridad de un escrito; y también indica un mensaje oral como en la frase "Vachikamasheti". "Un mensaje oral junto con este escrito."

La calumnia, alabanza, indagación, narración, petición, negativa, censura, prohibición, orden, conciliación, promesa de ayuda, amenaza y persuasión son los trece propósitos para los que se redactan los escritos.

⁹ Palabras compuestas.

¹⁰ Esto es, una segunda palabra. Algunos comentaristas toman la palabra "varga" para significar "pausa" en la lectura.

La calumnia consiste en hablar mal de la familia de uno, de su cuerpo y actos.

La alabanza consiste en ensalzar la familia, la persona y los actos de uno.

Inquirir, "¿cómo es esto?", es indagación.

Señalar el camino, como "así", es narración.

Solicitar, como "dé", es petición..

Decir que "yo no doy", es negativa.

Decir que "no es digno de usted", es censura.

Decir "no haga eso", es prohibición.

Decir "esto debería hacerse", es orden.

Decir "lo que yo soy, tú lo eres; cualquier artículo que sea mío es tuyo también", es conciliación.

Ofrecer ayuda en época de problemas es promesa de ayuda.

Señalar las malignas consecuencias que pueden ocurrir en el futuro es amenaza.

La persuasión es de tres clases: la hecha por el propósito de dinero, la hecha en caso de que no cumpla una promesa y la hecha en ocasión de algún problema.

También hay escritos de información, orden y obsequio; de la misma manera, escritos de remisión, licencia, guía, respuesta y proclamación general, que son otras variedades.

Así dice el mensajero; así dice el rey; si hay alguna verdad en esta afirmación del mensajero, entonces la cosa que se acordó debería ser entregada de inmediato; el mensajero ha informado al rey de todos los actos del enemigo parakara; este es el escrito de información que puede ser de varias formas.

En todos lados, y especialmente en lo referente a los servidores gubernamentales, cuando se decreta la orden del rey para castigo o para recompensa, se le llama escrito de orden.

Cuando se contempla la dádiva de honor para el mérito que lo merece, ya sea como ayuda para aliviar una aflicción o como obsequios, se elaboran escritos de obsequio.

Cualquier favor a las castas especiales, ciudades, villas o países de descripción diversa que sea anunciado en obediencia a la orden del rey, es llamado escrito de remisión (pariharalekha) por aquellos que lo conocen.

Igualmente, la licencia o permiso (nirshti) será impuesta, ya sea en palabra o en acto, de acuerdo a que se estile la orden verbal o el escrito de licencia.

Se cree que varias clases de gracias o castigos providenciales o maldades bien determinadas de origen humano son la causa para emitir escritos de guía, para intentar remedios contra ellos.

Habiendo leído una carta y discutido lo que se refiere a la forma de contestarla, se hace una respuesta de acuerdo con la respuesta del rey; a esto se le llama escrito de contestación.

Cuando el rey se dirige a sus virreyes (isvara) y a otros oficiales para proteger y dar ayuda material a los viajeros, ya sea en los caminos o en el interior del campo, se le denomina escrito de proclamación general.

La negociación, el cohecho, el causar disensión y el ataque abierto son formas de estrategema.

La negociación es de cinco clases:

Alabar las cualidades de un enemigo, narrar la relación mutua, señalar el beneficio recíproco, el mostrar vastas perspectivas futuras y la identidad de intereses.

Cuando la familia, persona, ocupación, conducta, educación, propiedades, etc. de un enemigo son ensalzados con la debida atención a su valor, se le denomina alabar las cualidades.

Cuando el hecho de tener agnados, relaciones de sangre, maestros, jerarquía eclesiástica, familia y amigos en común se señala, se le conoce como narración de la relación mutua.

Cuando ambos partidos, el partido del rey y el de su enemigo, se muestran útiles para con el otro, se le conoce como señalar el beneficio recíproco.

La inducción, como "haciendo esto así, tal resultado será otorgado a ambos", está mostrando amplias perspectivas futuras.

Decir, "lo que yo soy, eso es usted; puede utilizar en sus trabajos todo lo que es mío", es identidad de interés.

Ofrecer dinero es cohecho.

Causar temores y sospecha, así como amenazar, se conoce como sembrar disensión.

Asesinar, atormentar y despojar es ataque.

La desmaña, contradicción, repetición, mala gramática y desarreglo son las faltas de un secretario.

Una hoja negra y fea y una escritura irregular y descolorida causan desmaña.

El que una sección subsecuente contradiga la porción previa de una carta, causa contradicción.

Repetir por segunda vez lo que ya se ha dicho arriba, es repetición.

El mal uso de las palabras en género, número, tiempo y caso, es mala gramática.

Las divisiones de párrafos en lugares inconvenientes, la omisión de una división de párrafos necesaria y la vilación de cualesquiera otras cualidades necesarias de un escrito, constituye desarreglo.

Habiendo seguido todas las ciencias y observado completamente las formas de escritura en voga, estas reglas para redactar decretos reales han sido puestas por escrito por Kautilya en interés de los reyes.

INSPECCION DE GEMAS QUE HAN DE SER INGRESADAS A LA TESORERIA

El director de la tesorería, en presencia de personas calificadas, ingresará en la tesorería

gemas y artículos de valor superior o inferior.

El tamraparnika, que es producido en el Tamraparni; el pandyakavata, que se obtiene en Pandyakavata; el Pasikya,¹¹ que se produce en el Pasa; el Kauleya,¹² que se produce en el Kula; el Chaurneya,¹³ que se produce en el Churna; el Mahendra,¹⁴ que se obtiene cerca de la montaña de Mahendra; el Kardamika, que se produce en el Kardama; el Srautasiya,¹⁵ que se produce en el Srotasi; el Hradiya,¹⁶ que se produce en un profundo estanque de agua conocido como Hrada; y el Haimavata,¹⁷ que se obtiene en la vecindad de Himalaya, son las varias variedades de perlas.

Las conchas de ostión, las de caracol marino y otras cosas diversas son las matrices de las perlas.

La que es como masura (Ervum Hirsutam), la que consiste de tres junturas, la que es como una tortuga, la que es semi circular, la que consiste de varias capas, la que es doble, la que está rasguñada, la que tiene una superficie áspera, la que contiene manchas, la que es como la escudilla de agua usada por un asceta, la que es de color café oscuro o azul y la que está malamente perforada, son de mala suerte.

La que es grande, circular, sin base, brillante, blanca, pesada, suave al tacto y adecuadamente perforada, es la mejor.

El sirshaka,¹⁸ el upasirshaka,¹⁹ el prakanda,²⁰ el avaghataka,²¹ y el taralapratibandha,²² son algunas variedades de collares de perlas.

Mil ocho hilos de perlas forman el collar Indrachchhanda.

La mitad de lo anterior es Vijayachchhanda.

Sesenta y cuatro hilos forman un Ardha-hara.

Cincuenta y cuatro hilos forman un Rasmi-kalapa.

Treinta y dos hilos forman un Guchchha.

Veintisiete hilos forman un Nakshatramala.

Veinticuatro hilos forman un Ardaguchchha.

Veinte hilos forman un Manavaka.

La mitad de lo anterior es Ardhamanavaka.

11 Una montaña conocida como Malayakoti en el país Pandya.

12 Un río de ese nombre.

13 Un río cerca de la Ciudad, Mayuta, en la isla de Simhala.

14 Un río cerca de la ciudad Murachi, en el país Kerala.

15 Un río en Persia (Parasika).

16 Un río que desemboca al mar, Bárbara.

17 Un estanque de agua conocido como Srighanta en un rincón del mar, Bárbara.

18 Un collar de perlas, de tamaño uniforme, con una grande al centro.

19 El mismo que el anterior, con cinco perlas mayores de igual tamaño en el centro.

20 Un collar de perlas de tamaño gradualmente menor, con una más grande en el centro.

21 Un collar de perlas, todas las cuales son de un tamaño uniforme.

22 Un collar de perlas, con una brillante en el centro.

Los mismos collares con una gema en el centro son llamados por los mismos nombres con la palabra "Manavaka", sufija en sus nombres respectivos.

Cuando todos los hilos que forman un collar son del modelo sirshaka, se le llama collar puro (subdhahara); igualmente con hilos de otros modelos. El que contiene una gema en el centro es llamado también Ardhamanavaka.

El que contiene tres gemas como losas (triphalaka) o cinco gemas como losas pañchaphalaka en el centro, se llama Phalakahara.

Un único hilo de perlas se llama Ekavali puro; el mismo con una gema en el centro es llamado Yashti; el mismo matizado con glóbulos de oro es llamado Ratnavali.

Un collar hecho de perlas y glóbulos de oro puestos alternadamente se llama Apavartaka.

Los hilos de perlas con un hilo de oro entre dos cuerdecitas se llama Sopanaka.

El mismo con una gema en el centro se llama Manisopanaka.

Lo anterior explicará la formación de hilos para la cabeza, brazaletes, ajorcas, bandas para la cintura y otras variedades.

El Kauta, que se obtiene en el Kuta; el Mauleyaka, que se encuentra en el Muleya; y el Parasamudraka, que se encuentra más allá del océano, son algunas variedades de gemas.

La que posee el agradable color de la flor de loto rojo, de la flor de parijata (*Erihtrina Indica*) o del sol naciente es la gema Saugandhika.

La que es del color de la flor de loto azul, o de la sirisha (Acacia Sirisa), del agua, del bambú fresco o del color de la pluma del papagayo, es la gema Vaidurya; la Pushyaraga, Gomutraka y Gomedika son otras variedades de la misma.

La que se caracteriza con líneas azules, la que es del color de la flor de Kalaya (una especie de phraseolus), o que es intensamente azul, que posee el color de la fruta Jambu (manzana rosa) o que es tan azul como las nubes, es la gema Indranila; la mandaka (gema agradable), Sravanmadhya (que parece derramar agua de su centro), la Sítvrshti (que parece derramar una lluvia fría) y la Suryakanta (piedra del sol) son otras formas de gemas.

Las gemas son exagonales, cuadrangulares o circulares, poseen un brillo deslumbrante, son puras, suaves, brillantes, pesadas, transparentes (antar gataprabha) e iluminadoras; tales son las cualidades de las gemas.

El color débil, una capa arenosa, manchas, hoyos, mala perforación y rasguños son los defectos de las gemas.

La Vimalaka (pura), Sasyaka (como planta), Anjanamulaka (obscuro profundo), Pittaka (como la hiel de una vaca), Sulbhaka (fácilmente procurable), Lohitaka (roja), Amrtamsuka (de rayos blancos), Jyotirasaka (brillante), Maileyaka, Ahichchhatraka (obtenida en el país de Ahichchhatra), Kurpa, Putikurpa y Sugandhikurpa, Kshirapaka, Suktichurnaka (como el polvo de una concha de ostión), Silapravalaka (como coral), Pulaka, Sukrapulaka, son variedades de gemas inferiores.

El resto son cuentas metálicas (kachamani).

Sabharashtraka, que se encuentra en el país de Sabharashtra; Madhyamarashtraka, que se encuentra en la Provincia Central; Kasmaka, que se encuentra en el país de Kasmaka; Sri-katanaka, que se encuentra en la vecindad de la montaña, Veiotkata; Manimantaka, que se encuentra cerca de la montaña Maniman o Manimanta; y el Indravanaka, son diamantes.

Las minas, ríos y arroyos, y otros lugares son sus fuentes.

El color de un diamante puede ser como el ojo de un gato, el color de la flor de Sirisha (Acacia Sirisa), la orina de una vaca, el de la bilis de una vaca, como el alumbre, como la flor de Malati o como el de cualquiera de las gemas descritas arriba.

El que es grande, pesado, duro (praharasham, tolerante a los golpes), regular, capaz de marcar sobre la superficie de las vasijas, refractor de la luz (kubhrami) y brillante es el mejor.

El que carece de ángulos, el que es desigual (nirasrikam) y está doblado hacia un lado es de mala suerte.

Alakandaka y Vaivarnaka son las dos variedades de coral que tienen color de rubí, que son muy duros y que están contaminados por dentro con otras sustancias.

Por lo que se refiere al Chandana (sándalo):

El Satana es rojo y huele como la tierra; el Gosirshaka es rojo oscuro y huele como pescado; el Harichandana es del color de las plumas del papagayo y huele como el tamarindo o el mango; igualmente el Tamasa; el Grameruka es rojo o rojo oscuro y huele como la orina del chivo; el daivasabheya es amarillo y huele

como la flor de loto; igualmente el Aupaka (Japaka); el Jongaka y el Taurupa son rojos o rojo oscuro y suaves; el Maleyaka es blanco rojizo; el Kuchandana es tan blanco como el Agaru (Resina del áloe) o rojo o rojo oscuro y muy áspero; el Kalaparvataka tiene una apariencia agradable; el Kosakaraparvataka (que es el producto de esa montaña que tiene la forma de un capullo) es negro o negro jaspeado; el Sitodakiya es negro y suave y huele como la flor de loto; el Nagaparvataka (que es producto de la montaña Naga) es áspero y posee el color del Saivala (Vallisneria); y el Sakala es café.

Ligero, suave, húmedo (asyana, no seco), tan grasoso como el aceite de manteca clarificada, de olor agradable, adhesivo a la piel, o de olor moderado, retentivo de color y olor, tolerante al calor, absorbente de calor y cómodo a la piel; estas son las características del sándalo (Chandana).

Por lo que hace al Agaru (Agallochum, resina de Aloe):

El Jongaka es negro o negro jaspeado y posee manchas jaspeadas; el Dongaka es negro; y el Parasamudraka es de color jaspeado y huele como el cuscus o como el Navamalika (jasminium).

El Agaru es pesado, fuerte, grasoso, huele a distancia y durante mucho tiempo, se quema lentamente, da un humo continuo mientras se consume, de olor uniforme, absorbe el calor y es tan adhesivo a la piel que no es posible removerlo restregando; estas son las características del Agaru.

Por lo que se refiere al Tailaparnika:

El Asokagramika, el producto del Asokagrama, es del color de la carne y huele como una flor de loto; el Jongaka es amarillo rojizo y huele como la flor de loto azul o como la orina de una vaca; el Grameruka es grasoso y huele como la orina de la vaca; el Sauvarkudya, producto del país de Suvarnakudya, es amarillo rojizo y huele como la Matulunga (la fruta del árbol de sidra o lima dulce); el Purnadvipaka, producto de la isla, Purnadvipa, huele como una flor de loto o como mantequilla; el Bhadrasriya y el Paralauhityaka son del color de la nuez moscada; el Antaravatya es del color del cascús. Los últimos dos huelen como el Kushtha (*Costus Speciosus*); el Kaleyaka, que es producto del Svarna Bhumi, tierra productora de oro, es amarillo y grasoso; el Auttara-parvataka (producto de la montaña norte) es amarillo rojizo.

Las anteriores sustancias fragantes son artículos de valor superior (Sara).

El olor de las sustancias Tailaparnika es perdurable, no importa que estén preparadas en pasta o que se les hierva o queme; tampoco cambia ni se afecta aun cuando sea mezclado con otras sustancias; y estas sustancias se parecen al Sándalo y al Agallochum en sus cualidades.

Kantanavaka, Praiyaka, Auttara-parvataka son las variedades de pieles. La Kantanavaka es del color del cuello del pavoreal; la Praiyaka está jaspeada con azul, amarillo y manchas blancas; estas dos miden ocho angulas (pulgadas) de longitud.

También el Bisi y Mahabisi son productos de las doce ciudades Dvadasagrama.

El que es de color indistinto, velludo y jaspeado (con manchas) es (llamado) Bisi.

El que es áspero y casi blanco es Mahabisi (Gran Bisi); estos dos tienen doce angulas de longitud.

Syamika, Kalika, Kadali, Chandrottara y Sakula son (otras clases de pieles) obtenidas en Aroha (Arohaja).

El Syamika es café y contiene manchas jaspeadas; el Kalika es café o del color de un pichón; estos dos miden ocho angulas de longitud. El cadali es áspero y de dos pies de largo; cuando el kadali tiene manchas jaspeadas como lunas, se le llama Chandrottarakadali y es un tercio de su longitud; el Sakula está jaspeado con grandes manchas redondas similares a las que se manifiestan en una especie de lepra (kushtha) o está provisto de zarcillos y manchado como la piel del venado.

Samura, Chinasi y Samuli son (pieles) obtenidas de Bahlava (Bahlaveya).

El Samura es de treinta y seis angulas de longitud y el Chinasi negro es negro rojizo o blanco negruzco; el Samuli es del color del trigo.

Satina, Nalatula, y Vrttapuchchha son las pieles de los animales acuáticos (audra).

La Satina es negra; la Nalatula del color de la fibra del Nala, una especie de pasto; y la Vrttapuchchha (la que posee una cola redonda) es café.

Las anteriores son las variedades de pieles.

De las pieles, la que es suave, tersa y peluda es la mejor.

Las cobijas hechas de lana de ovejas pueden ser blancas, puramente rojas o tan rojas como la flor de loto. Pueden estar hechas de fibras de estambre cosidas; o pueden ser fibras de lana tejida de varios colores; o pueden ser hechas de piezas diferentes o pueden ser tejidas de fibras de lana uniformes.

Las cobijas de lana son de diez clases: kambala, Kauchapaka, Kulamitika,²³ Saumitika,²⁴ Turagastarana,²⁵ Varnaka,²⁶ Talichchhaka,²⁷ Varavana,²⁸ Paristoma²⁹ Samantabhadraka.³⁰

De éstas, la que es resbalosa (pichchhila) como una superficie mojada, dotada de pelo fino y suave, es la mejor.

Esa (cobija) que está formada por ocho piezas y de color negro es llamada Bhingisiyusada como impermeable; igualmente es la Apasarka; ambas son producto del Nepal.

Samputika,³¹ Chatusrika,³² Lambara,³³

Katavanaka,³⁴ Pravaraka³⁵ y Sattalika³⁶ son cobijas hechas de la lana de animales salvajes.

La que es manufacturada en la ciudad, la Vanga, (vangaka) es un producto blanco y suave (dukula);³⁷ la de manufactura Pandya (paundraka) es negra y suave como la superficie de una gema; y la que es producto del campo, Suvarnakudya, es tan roja como el sol, tan suave³⁸ como la superficie de las gemas tejida mientras las telas están muy mojadas y de textura uniforme (chaturasra) o mixta (vyamisavana).

Las prendas sencillas, medias, dobles, triples y cuádruples son variedades de lo mismo.

Lo anterior explicará otras clases de productos, tales como los productos de Kasika, Benares y Kshauma, que se manufactura en Pandya (Paundraka).

El Magadhika (producto de la ciudad Magadha), el Paundrika y el Sauvarnakudyaka son prendas fibrosas.

El Nagavrksa (una especie de árbol), el Likucha (*Artocarpus Lakucha*) y el Vakula (*Mimusops Elengi*) y el Vata (*Ficus Indica*) son las fuentes (de sus fibras).

El de Nagavrksa es amarillo (pita); el de Likucha es del color del trigo; el de Vakula es

23 Kathamitika (así lo lee el comentarista) es el vestido principal.

24 Una cubierta colocada sobre las tribunas públicas; extendidas sobre la espalda de un toro.

25 Cubiertas extendidas sobre la espalda de un caballo.

26 El Varna kambali (lectura del comentarista), es una cobija coloreada.

27 Una cobija o una sábana.

28 Un abrigo.

29 Una cobija grande o una cubierta.

30 Cubiertas extendidas sobre la espalda de un elefante.

31 Pantalones (janghatrana).

32 Una cobija (rectangular), sin ningún color en especial en las orillas que mide nueve angulas.

33 Una cortina de cubierta (prachchhadapata).

34 Igual que la anterior, pero hecho de fibras toscas.

35 Una variedad de la última.

36 Una carpeta.

37 El Dukula es una tela fina y el Kshauma es un poco tosca.

38 Es tallado con una gema y suavizado al ser tejido.

blanco; y el resto es del color de la mantequilla.

De éstos, el que se produce en la ciudad de Suvarnakudya es el mejor.

Lo anterior explicará los géneros conocidos como Kauseya, tela de seda, y chinapatta, tela de manufactura china.

De los géneros de algodón los de Madhura, Aparanta, las partes occidentales, Kalinga, Kasi, Vanga, Vatsa y Mahisha son los mejores.

Por lo que se refiere a otras clases de gemas (de las que no se trata aquí), el director evaluará su tamaño, su valor, su especie, forma, utilidad, su tratamiento, la reparación de las viejas, cualquier adulteración que no sea fácilmente detectable, su uso y deterioro debido al transcurso del tiempo y a su lugar, así como los remedios contra aquéllos que son desfavorables (himsra).

vetas minerales cuya riqueza pueda ser comprobada por el peso, profundidad del color, lo penetrante del olor y el sabor.

Los líquidos que emanen de fosos, cuevas, vertientes o excavaciones profundas o montañas bien conocidas; que tienan el color de la fruta del manzano rosa, del mango y de la palma miraguano; que sean tan amarillos como el cúrcuma maduro, el sulfuro de arsénico, el panal de miel y el bermellón; que sean tan resplandecientes como los pétalos de un loto o las plumas de un papagallo o un pavorreal; que estén adyacentes a cualquier masa de agua o arbustos de color similar; y que sean grasos, transparentes y muy pesados son minerales de oro. De la misma manera, los líquidos que cuando se derraman en agua se extienden como aceite al que se adhieren la suciedad y la mugre y que se amalgaman más del diez por ciento con cobre o plata.

De similar apariencia que el anterior, pero de olor y sabor penetrante, es el bitumen.

Aquellos metales que se obtienen de las planicies o las vertientes de las montañas; que son amarillos o tan rojos como el cobre o amarillos rojizos; que están desunidos y marcados con líneas azules: que tienen el color de los frijoles negros (masha, Phaseolus Radiatus), de los frijoles verdes (mudga Phaseolus Mungo) y el sésamo; que están marcados con manchas como una gota de requesón y resplandecientes como el cúrcuma, el mirobálico amarillo, los pétalos de un loto una planta acuática, el hígado o el bazo; que poseen una capa arenosa entre ellos y están marcados con las figuras de un círculo o una suástica; que contienen masas globulares, y que cuando son calcinados no se separan, sino que emiten mucha espuma y humo, son los metales

DIRECCION DE LAS OPERACIONES DE MINERIA Y MANUFACTURA

Poseedor del conocimiento de la ciencia relativa al cobre y otros minerales, experimentado en el arte de la destilación y condensación del mercurio y de probar gemas, ayudado por expertos en mineralogía y equipado con trabajadores mineros y los instrumentos necesarios, el director de minas examinará aquellas minas que debido a su contenido de producción mineral, sus crisoles, carbón y cenizas parezcan haber sido explotadas alguna vez o haber sido descubiertas recientemente en planicies o vertientes montañosas que posean

del oro y se usan para formar amalgamas con el cobre o la plata.

Aquellos metales que tienen el color de una concha de caracol, alcanfor, alumbré, la albarilla, pichón, tortuga, del Vimalaka (una especie de piedra preciosa) o del cuello de un pavo real; que son tan resplandecientes como el ópalo (asyaka), ágata (gomedaka), azúcar de caña (guda) y azúcar granulada (matsyandika); que tienen el color de la flor de kovidara (brauhnia Variegata), del loto, patali (Bignonia Suaveolens), kalaya (una especie de Phrasseolus), kashauma (lino), y atasi (Dinum Usitatissimum); que pueden estar en combinación con el plomo o el hierro (añijana); que huelen como la carne cruda, están separados en gris o blanco negrusco, y están marcados con líneas o manchas; y que puestos al fuego no se separan sino que emiten mucha espuma y humo son metales de plata.

Mientras más pesados sean los minerales (las vetas), mayor será la cantidad de metal en ellas (satvardddhih).

Las impurezas de las vetas ya sean superficiales o inseparablemente combinadas con ellas, pueden ser desechadas y el metal fundido cuando las vetas son tratadas (químicamente), con Tikshna, orina (mutra)³⁹ y álcalis (kshara), y son mezcladas o untadas con la mezcla del (polvo de) Rajavrksa (Clitoria Ternatea), vata (ficus Indica) y Pilu (Carnea Arborea), junto con la hiel de una vaca y la orina y el estiércol de un búfalo, un asno y un elefante.

Los metales se vuelven suaves cuando son tratados con el polvo del kandaly (hongo y el vajrakanda (antiquorum), junto con las cenizas de la cebada, frijoles negros, palasa (Butea Frondosa) y pilu (Carnea Argoreal), o con la leche de la vaca y la oveja. Cualquier metal que se separa en cien mil partes se vuelve suave cuando es empapado tres veces en la mezcla hecha de miel, madhuka (Bassia Latifolia), leche de cabra, aceite de sésamo, mantequilla aclarada, kinva (fermento) y hongo.

La suavidad permanente también se obtiene cuando el metal es tratado con el polvo de los dientes y cuernos de la vaca.

Aquellas vetas que se tienen de las planicies o las vertientes de las montañas, que son pesadas, grasosas, suaves, tostadas, verdes, de color amarillo azuloso obscuro, rojo pálido, o rojo, son vetas de cobre.

Las vetas que tienen el color de kakamecha-ka (Esesolanum Indical), del pichón o la bilis de las vacas; y que están marcadas con líneas blancas y huelean como carne cruda, son las vetas de plomo.

Las vetas que son tan profusas en color como el suelo salino, o que tienen el color de un terrón quemado, son las vetas de estaño.

Aquellas vetas que son de color anaranjado, rojo pálido (pandurohita) o del color de la flor de Sinduvara (Vitex Trifolia), son las vetas de tikshna.⁴⁰

Las vetas que son del color de la hoja de

³⁹ Tikshna es orina humana; mutra es la orina del elefante, caballo, vaca y cabra; pero otros sostienen que Tikshna-Kshara es la ceniza del árbol del plátano, el Apamarga (Achyranthes Aspera), la cebada y el sésamo, etcétera.

⁴⁰ Tikshnadhatu es hierro (ayodhatu).

kanda (Artemisia Indica) o de la hoja de abedul son las de vaikrntaka.

Puras, lisas, refulgentes, sonoras (al ser golpeadas), muy duras (sitätivrah) y de poco color (tanuraga), son las piedras preciosas.

La producción de las minas pueden dedicarse a los usos que estén en boga.

El comercio de bienes manufacturados de productos minerales será centralizado y el castigo para los fabricantes, vendedores y compradores de tales bienes fuera de la localidad prescrita, será establecido también.

Un trabajador minero que robe los productos minerales, excepto las piedras preciosas, será castigado con una multa de ocho veces su valor.

Cualquier persona que robe productos minerales o realice operaciones mineras sin licencia será atado con cadenas y forzado a trabajar como prisionero.

Las minas que produzcan los minerales que se utilizan en la preparación de vasijas, así como las minas que requieren de una gran cantidad de trabajo y un gran gasto para funcionar, pueden ser arrendadas por un número de las ganancias de la producción o por una renta fija (bhagena prakrayenava). Las minas que pueden ser explotadas sin mucho desembolso, lo serán directamente por una dependencia gubernamental.

El director de metales (lohadhyakshah) llevará a cabo la manufactura del cobre, plomo, estaño, vaikrntaka (mercurio) (?), arakuta (latón), vritta (?), kansa (ponce o bronce de campanas), tala (sulfuro de arsénico), el lodhra (?), además de los productos de ellos.

El director de la casa de moneda (lakshana-dhyakshah)⁴¹ realizará la manufactura de monedas de plata, hechas de cuatro partes de cobre y una decimosexta parte de alguno de los metales tikshna, trapu, sisa y añjana. Estas serán un pana, medio pana, un cuarto y un octavo.

Las monedas de cobre⁴² (tamrarupa) elaboradas de cuatro partes de una mezcla (padajivam),⁴³ serán un mashaka, medio mashaka, un kakani⁴⁴ y medio kakani.

El examinador de monedas (rupadarsaka) regulará la moneda corriente tanto como medio de cambio, como propuesta legal de pago admisible en la tesorería (kosapravesyam). El interés⁴⁵ cobrado sobre las monedas pagadas en la tesorería será del ocho por ciento conocido como rupika, cinco por ciento conocido como vyaji, un octavo de pana por ciento como parikshika (cargo de prueba), además (cha)⁴⁶ una multa de veinticinco panas para ser impuesta a infractores que no sean el fabricante, el vendedor, el comprador y el examinador.⁴⁷

⁴¹ Tankasaladhikari, el oficial a cargo de la casa de moneda.

⁴² Habiendo descrito las monedas que merecen ser recibidas en la tesorería (Kosapravesyan), el autor continúa describiendo las monedas divisionarias (vyavaharika).

⁴³ Elaborada de cuatro partes de plata, once partes de cobre y una parte de tikshna o cualquier otro metal.

⁴⁴ Kakani es un cuarto de mashaka.

⁴⁵ Parece ser que se cobraba este interés siempre que se pagaba dinero al gobierno, ya fuera por bienes comprados o como multa.

⁴⁶ La palabra "cha" implica aumento o disminución de multas en la escala de una multa de veinticinco panas por la pérdida en peso de un octavo de pana en una moneda pana.

⁴⁷ Una multa más pesada de mil panas se impone al fabricante etc., por una infracción similar.

El director de minas oceánicas atenderá a la recolección de conchas de caracol, diamantes, piedras preciosas, perlas, corales y sal, y regulará también el comercio en los bienes anteriores.

Poco después de que la cristalización de la sal haya concluido, el director de sal cobrará a tiempo la renta en dinero (*prakraya*)⁴⁸ y la cantidad de tributos de sal debidos al gobierno; y por la venta de la sal (así cobrada como tributo) realizará no sólo su valor, sino también el interés del cinco por ciento (*vyajim*),⁴⁹ ambos en efectivo (*rupa*).⁵⁰

La sal importada pagará una porción de un sexto (*shadbhaga*)⁵¹ a los reyes. La venta de esta porción (*bhagavibhaga*) pagará el interés del cinco por ciento (*vyaji*), del ocho por ciento (*rupika*)⁵² en efectivo. Los compradores pagarán no sólo el derecho (*sulka*), sino tam-

bién la compensación (*vaidharana*)⁵³ equivalente a la pérdida ocasionada al comercio del rey. En caso de incumplimiento del pago anterior,⁵⁴ serán obligados a pagar una multa de seiscientas panas.

La adulteración de la sal será castigada con la multa más alta a discreción del juez; lo mismo a las personas que no sean ermitaños y que manufacturen sal sin licencia.

Los hombres instruidos en los Vedas, las personas que estén haciendo penitencia, así como los trabajadores pueden llevar consigo sal y comida; la sal y los álcalis para propósitos diferentes de éstos serán sujetos al pago del derecho.

Así, además de colectar de las minas las diez clases de impuestos, como: el valor de la extracción, el tributo de la extracción, el interés del cinco por ciento (*vyaji*),⁵⁵ el cargo de prueba de monedas (*parigha*,⁵⁶ la multa previamente anunciada, el peaje, la compensación por pérdida ocasionada al comercio del rey, las multas a determinar en proporción con la gravedad de los crímenes,⁵⁷ la acuñación de moneda⁵⁸ y el interés del diez por

48 Ya sea la renta en dinero o un número determinado de tributos, como se haya acordado.

49 Este se obtiene como cosa común, puesto que la medida real es mayor en un cinco por ciento que la medida pública. Ninguna venta es válida, a menos que se pague un *vyaji* al gobierno.

50 La palabra "rupa" es ambigua; ya sea que signifique *parikshika*, cargo de prueba, como lo toma el comentarista, o el interés del ocho por ciento (*rupikal*), o si simplemente efectivo, no es posible determinarlo. Ha sido, sin embargo, tomado aquí en su sentido ordinario, "efectivo".

51 La porción de un sexto en la medida real mide cinco por ciento más cuando se le mide con la medida cúbica corriente para el público, de aquí que el uso de la palabra "bhagavibhaga" donde *bhaga* es una porción de un sexto medido de acuerdo con el *stander* público y *vibhaga* es la diferencia entre la medida real y la medida pública.

52 Porqué el interés del ocho por ciento (*rupika*) no se exige en la venta de sal local, es difícil de adivinar; tal vez la palabra "rupika" puede haber sido omitida en el párrafo previo.

53 El comentarista toma la palabra "vaidharana" en el sentido de "hacer buena la pérdida" en que incurren los comerciantes al vender la mercancía del rey.

54 Quien vende sal importada cuando hay sal local.

55 El *vyaji* es de dos clases, una en especie o efectivo debido a la diferencia entre los pesos y medidas reales y del mercado, que es del cinco por ciento.

56 Otros lo usan para referirse a la ganancia obtenida por la manufactura de bienes de los minerales.

57 Las multas previamente establecidas se llaman *Atyaya*, mientras que las multas determinadas aquí y ahí se llaman *Danda*.

58 Monedas de plata y oro.

ciento, el gobierno tendrá como monopolio estatal la minería y el comercio de minerales.

Así, los impuestos sobre todos los bienes destinados a la venta serán prescritos de una vez.

Las minas son la fuente de la tesorería; de ésta nace el poder del gobierno; y la tierra, cuyo ornamento es el tesoro, se adquiere de la tesorería y el ejército.

EL DIRECTOR DEL ORO EN LA OFICINA DE LOS ORFEBRES

A fin de manufacturar joyería de oro y plata, manteniendo cada cual aparte, el director del oro tendrá una oficina de orfebres (*akshasala*) consistente de cuatro cuartos y una puerta.

En el centro de un amplio camino un orfebre experimentado, hábil de alto nacimiento y de carácter confiable, será nombrado para apoyar su gremio.

Jambunada, que es el producto del río Jambu; satakumbha, que es extraído de la montaña de Satakumbha; hataka, que se extrae de las minas conocidas como Hataka; vainava, que es producto de la montaña Benu; y srngasuktija, que se extrae de Srngasukti, son las variedades del oro.

El oro puede obtenerse ya sea puro o amalgamado con mercurio o plata, o mezclado con otras impurezas como oro de mina (*akarodgata*).

El que es del color de los pétalos del loto, dúctil, brillante, incapaz de hacer ningún soni-

do continuo y deslumbrante, es el mejor; el que es amarillo rojizo (*raktapika*) es de calidad mediana; y el que es rojo es de baja calidad.

El oro impuro es de color blancuzco. Será fundido con plomo de cuatro veces la cantidad de la impureza. Cuando el oro se vuelve quebradizo debido a su contaminación con el plomo, será calentado con estiércol seco de vaca. Cuando se rompe en pedazos debido a la dureza será empapado después de calentar en aceite mezclado con estiércol de vaca.

El oro de mina que es quebradizo debido a su contaminación con plomo será calentado envuelto con tela; y golpeado sobre un yunque de madera. O puede ser remojado en la mezcla hecha de hongo y vajrakhanda (*antiquorum*).

Tutthodgata, que se extrae de la montaña tuttha; gaudika, es el producto del campo conocido como Gauda; kambuka, se extrae de la montaña Kambu; y chakravalika, se extrae de la montaña Chakrabala son las variedades de plata.

La plata que es blanca, brillante y dúctil es la mejor; la que es de calidad contraria es mala.

La plata impura será calentada con plomo de un cuarto de cantidad de la impureza.

La que se llena de glóbulos se vuelve blanca resplandeciente y del color del requesón, es pura.

Cuando la veta de oro puro (hecha en piedra de toque) es del color del cúrcuma, se le llama suvarna. Cuando de una a dieciséis

kakanis de oro en un subarna (de dieciséis mashakas) son remplazadas por entre uno a dieciséis kakanis de cobre, de manera que el cobre sea inseparablemente mezclado con la masa completa de la cantidad que queda del oro, se obtendrán las dieciséis variedades (carats) del standar de pureza del oro.

Habiendo hecho primero una veta con su varna sobre una piedra de toque, luego por el lado de ella se hará una veta con un pedazo del oro para compararlo.

Siempre que una línea uniforme sobre la superficie de una piedra de toque pueda ser limpiada o borrada, o cuando la línea se debe a la refulencia de un polvo brillante por la uña sobre la piedra de toque, entonces puede inferirse un intento de fraude.

Si, con el extremo de la palma mojada en una solución con bermellón o de sulfato de hierro en orina de vaca se toca el oro, se vuelve blanco.

Una piedra de toque con un esplendor suave y brillante es la mejor. La piedra de toque del país Kalinga con el color de los frijoles verdes, es también la mejor. Una piedra de toque de color liso o uniforme es bueno para la venta o compra de oro. La que posee el color de un elefante, teñido con verde y capaz de reflejar luz es buena en la venta de oro. La que es dura, durable y de color dispares y que no refleja la luz, es buena para los compradores. La que es gris, grasosa, de color uniforme, suave y brillante es la mejor.

El oro que, cuando se calienta, conserva el mismo color es tan brillante como los botones tiernos o del color de la flor de karandaka, es el mejor.

Lo que es negro o azul en el oro es la impureza.

Nos referiremos al balance y los pesos en el apartado "director de Pesos y Medidas". De acuerdo con las instrucciones dadas ahí, se pueden dar en intercambio plata y oro.

Ninguna persona, que no sea funcionario, podrá entrar a la oficina de los orfebres. Cualquier persona que entre sin autorización será decapitada.

Cualquier trabajador que entre a la oficina con oro o plata tendrá que confiscar lo mismo.

Los orfebres que estén ocupados en preparar varias clases de ornamentos, como kanchana (de oro puro), prshita (ornamentos huecos), tvashrt (incrutar gemas en oro) y tapaniya, así como los sopladores y barrenderos, entraran y saldrán de la oficina después de que su persona y vestido hayan sido examinados cuidadosamente. Todos sus instrumentos, junto con su trabajo inconcluso, serán dejados donde hayan estado trabajando. La cantidad de oro que hayan recibido y el trabajo ornamental que estuvieran haciendo será puesto en el centro de la oficina. Los artículos terminados serán examinados tanto en la mañana como en la tarde y serán encerrados con el sello del manufacturador y del director (karayitr), obteniendo el propietario los artículos preparados.

Kshepana, guna y kshudra son las tres clases de trabajo ornamental.

Montar joyas en oro se denomina kshepana.

Hacer hilos o hacer cadenas se llama guna.

El trabajo sólido, el trabajo hueco y la manufactura de glóbulos provistos de un orificio redondo es lo que se denomina kshudra, trabajo bajo u ordinario.

Para ensamblar joyas en oro, cinco partes de kanchana (oro puro) y diez partes de oro mezclado con cuatro partes de cobre o plata, serán la cantidad requerida.

Aquí el oro puro será preservado del oro impuro.

Para ensamblar joyas en ornamentos huecos, tres partes de oro para sostener la joya y cuatro partes para la base será la cantidad requerida.

Para el trabajo de tvashtr,⁵⁹ el cobre y el oro serán mezclados en cantidades iguales.

Para los artículos de plata, ya sean sólidos o huecos, la plata puede mezclarse con la mitad de la cantidad de oro; o haciendo uso del polvo o la solución de bermellón, oro igual a la cantidad de un cuarto de la cantidad de plata del ornamento puede pintarse sobre él.

El oro puro y brillante es tapaniya. Este, combinado con una cantidad igual de plomo y calentado con sal de roca (sindhavika) a punto de fusión bajo estiércol seco de vaca, se convierte en la base de las mezclas de oro de colores azul, rojo, blanco, amarillo, zanahoria y pichón.

El ingrediente colorante del oro es un kaka-

ni de tikshna,⁶⁰ que es del color del cuello del pavo real, teñido con blanco, que es deslumbrador y lleno de cobre.

La plata pura o impura puede ser calentada cuatro veces con asthitutha⁶¹ (sulfato de cobre mezclado con hueso pulverizado), otra vez cuatro veces con una cantidad igual de plomo, otra vez cuatro veces son sulfato de cobre seco, otra vez cuatro veces en un cráneo y, finalmente, dos veces en estiércol de vaca. Así, la plata tratada diecisiete veces por tutha y finalmente calentada a luz blanca con sal de roca, puede utilizarse para alejarse con suvarna hasta la cantidad de un kakani a dos mashas.

Entonces el suvarna adquiere un color blanco y se llama svetatara.

Cuando tres partes de tapaniya (oro puro) se mezclan con treinta y dos partes de svetatara, el compuesto se vuelve blanco rojizo. Cuando tres partes de tapaniya se combinan con treinta y dos partes de cobre, el compuesto se vuelve amarillo. También cuando tres partes del ingrediente colorante se calientan con tapaniya, el compuesto se vuelve rojo amarillento. Cuando dos partes de svetatara y una parte de tapaniya se calientan, toda la masa se vuelve tan verde como el mugda (Phrasseolus Mungo). Cuando el tapaniya es mojado en una solución de la mitad de la cantidad de hierro negro, se vuelve negro.

Cuando el tapaniya se moja dos veces en la solución (arriba mencionada) mezclada con mercurio, adquiere el color de las plumas del perico.

⁵⁹ Un orfebre preparando ornamentos sólidos e incrustando gemas en oro.

⁶⁰ Tikshnam lohaviseshah. Tikshna es una especie de metal.

⁶¹ Un crisol de barro mezclado con hueso pulverizado.

Antes de que estas variedades de oro sean puestas en uso, se tomará la prueba de sus ventas. El proceso de examinar tikshna y cobre serán bien entendidos. De aquí que los distintos contrapesos usados para pesar diamantes, rubíes, perlas, corales y monedas, así como la cantidad proporcional de oro y plata necesarios para varios ornamentos, serán bien entendidos.

De color uniforme, igual en el color de la veta de prueba al oro *standard*, sin bulbos vacíos, dúctil, muy liso, libre de aleaciones, agradable cuando es usado como ornamento, no deslumbrante aunque brillante, dulce en su uniformidad de masa, y agradable a la mente y la vista; estas son las cualidades del tapaniya, el oro puro.

LOS DEBERES DEL ORFEBRE ESTATAL EN EL CAMINO

El orfebre estatal empleará artesanos para manufacturar monedas de oro y plata, del metálico de los ciudadanos y los campesinos.

Los artesanos empleados en la oficina harán su trabajo como se les ordene y a tiempo. Cuando, bajo la excusa de que el tiempo y la naturaleza no hayan sido prescritas, ellos echan a perder el trabajo, no sólo perderán el derecho a su salario, sino que también pagarán una multa de dos veces la cantidad de los salarios perdidos. Cuando pospongan el trabajo, perderán un cuarto de la cantidad de su salario y pagarán una multa de dos veces la cantidad de esos salarios.

El orfebre de la casa de moneda devolverá a los propietarios monedas u ornamentos del

mismo peso y de la misma calidad que el metálico que hayan recibido en la casa de moneda. Con excepción de aquellas monedas que hayan estado gastadas o que hayan sufrido una disminución, recibirán las mismas monedas de regreso en la casa de moneda, aun después de un lapso de un número de años.

El orfebre estatal reunirá, entre los artesanos empleados en la casa de moneda, la información concerniente al oro puro, la cantidad de metálico, monedas y la tarifa de cambio.

Al obtener una moneda Suvarna (de 16 maschas) manufacturada de oro o de plata, un kakani (un cuarto de masha) del peso del metal será dado de más a la casa de moneda por la pérdida en la manufactura.

El ingrediente colorante será dos kakanis de Tikshana (sulfato de cobre (?)), un sexto del cual se perderá durante la manufactura.

Cuando la calidad de una moneda menor que el *standard* de un masha sea disminuida, los artesanos involucrados serán castigados con la primera disposición legal. Cuando su peso sea menor que el peso normal, serán castigados con una disposición mediana. El desfalco en el balance o los pesos serán castigados con la disposición más alta. El desfalco en el intercambio de monedas manufacturadas será castigado también con la pena más alta.

Cualquiera que provoque que artículos de oro o plata sean manufacturados en algún otro lugar que no sea la casa de moneda o sin notificación al orfebre estatal, será castigado con 12 panas, mientras que el artesano que haga el trabajo será, si le descubren, castigado con dos veces la multa anterior. Cuando sea descubierto, será multado con 200 panas o se le cortarán los dedos.

El balance de pesos y contrapesos será verificado por el director que está a cargo de ellos. De otra manera se impondrá una multa de 12 panas.

El trabajo compacto, el trabajo compacto y hueco, soldar, amalgamar, juntar y dorar, son las distintas clases de trabajo artesanal.

Las falsas balanzas, remover, dejar caer, doblar y confundir son los diferentes medios empleados por los orfebres para defraudar al público.

Las falsas balanzas son: la de brazos que se doblan; la de timón o píbote alto; la de cabeza rota; la de tazas o platillos malos; la que está torcida o junta (parivellya); y la que está combinada con un magneto.

Cuando, por lo que se llama Triputaka, que consiste de dos partes de plata y una parte de cobre, una porción igual de oro puro aluvial es reemplazado, ese acto fraudulento se denomina eliminación de cobre; cuando, por cobre se reemplaza una porción igual de oro, ese acto se denomina eliminación de cobre; cuando por vellaka⁶² se reemplaza una porción de oro, se llama eliminación de vellaka; y cuando el oro puro aluvial es reemplazado por ese oro del cual la mitad está mezclado con cobre, se le denomina eliminación de oro.

Un crisol con una base metálica escondida en él; excremento metálico; pinzas; un par de tenazas; piezas metálicas; y bórax; estas son las distintas cosas de las que se valen los orfebres para robar oro.

Cuando, al provocar intencionalmente que el crisol (conteniendo el metálico) explote, unas pocas partículas como arena del metal son recogidas junto con otras partículas de un metal base previamente puesto dentro, y todo se forja en una masa para la pretendida moneda u ornamento, este acto se denomina dejar caer; o cuando al examinar las hojas dobladas o incrustadas de un adorno el fraude se comete sustituyendo plata por oro, o cuando las partículas de un metal base son sustituidas por las de oro, también se le denomina dejar caer.

Doblar ya sea firme o suelto se practica al soldar, al preparar amalgamas y al unir una pieza de metal base con dos piezas de metal superior.

Cuando una pieza de plomo (sisarupa, moneda de plomo) es cubierta firmemente con oro de hoja por medio de cera, a ese acto se le llama gadhapetaka, inserción firme; y cuando la misma se dobla suavemente, se le llama inserción floja.

En las amalgamas, una capa sencilla o doble de un metal superior se hace para cubrir una pieza de metal básico. El cobre o la plata pueden ponerse también entre las hojas de un metal superior. Una pieza de cobre puede cubrirse con oro en hoja, limando la superficie y los extremos; similarmente una pieza de cualquier metal base puede cubrirse con una doble hoja de cobre o plata, suavizando la superficie y los extremos.

Las dos formas pueden detectarse calentando, examinando en una piedra de toque o mediante la observación de la ausencia de sonido al tallar.

62 Vellaka es un compuesto de tikshana y plata.

Se descubre la inserción débil en el ácido jugo de badaramia o en agua salada; esto para doblar.

En una pieza compacta y hueca, las pequeñas partículas de oro como lodo o un poco de bermellón se calientan hasta hacerlas adherirse firmemente a la pieza interior. Aun en una pieza compacta, el lodo como cera de Gandhara mezclado con las partículas de oro como arena se calienta hasta adherirse a la pieza. Estas dos clases de impurezas se eliminan martillando las piezas cuando están al rojo vivo.

En un adorno o una moneda la sal mezclada con arena dura se calienta en la flama hasta hacerla adherirse firmemente al adorno o moneda. La sal y arena pueden eliminarse mediante ebullición.

En algunas piezas, la mica puede fijarse firmemente por dentro mediante cera y cubrirse con una doble hoja de oro o plata. Cuando tal pieza con mica o vidrio adentro se suspende en el agua, uno de sus lados se sumerge más que la otra; o al ser perforado por una aguja, ésta pasa muy fácilmente en las capas de mica en el interior.

Las piedras falsas y el oro y la plata adulterados pueden ser sustituidos por piedras y metal verdaderos en las piezas compactas y huecas. Se detectan martillando las piezas al estar al rojo vivo; eso por lo que se refiere a la confusión.

De aquí que el orfebre estatal deberá tener un profundo conocimiento de las especies, características, color, peso y formación de los diamantes, piedras preciosas, perlas, corales y monedas.

Hay cuatro formas de fraude perpetrado al examinar piezas nuevas o reparar las viejas: son martilleo, corte, limar y friccionar.

Cuando, bajo la excusa de detectar el fraude conocido como doblez o doblamiento en piezas huecas, en hilos o en tazas hechas de oro o plata, los artículos en cuestión son martillados, a este acto se le llama martilleo.

Cuando una pieza de plomo cubierta con oro o plata en hoja es sustituida por una real y su interior se corta, se le denomina corte.

Cuando las piezas compactas son limadas mediante tikshra, ese acto se denomina limar.

Cuando, mediante una pieza de tela pintada con el polvo del sulfurato de arsénico, arsénico rojo o bermellón, o con el polvo de kuruvinda (sal negra (?)), los artículos de oro o plata son friccionados, a ese acto se le denomina friccionar.

Mediante estos actos, los artículos de oro y plata sufren una disminución, pero no se les ocasiona ningún otro tipo de daño.

En todas esas piezas que son martilladas, cortadas, limadas o friccionadas, la pérdida puede inferirse comparándolas con piezas intactas de descripción similar. En las piezas amalgamadas que son cortadas, la pérdida puede asegurarse separando una porción igual de una pieza similar. Aquellas piezas cuya apariencia ha cambiado serán a menudo calentadas y sumergidas en agua.

El orfebre estatal inferirá el fraude cuando el artesano que prepara los artículos ponga atención indebida para deshacerse de los re-

síduos, contrapesos, fuego, yunque, instrumentos de trabajo, asiento, balanza, pliegues del vestido; muestre avidez por mirar su propio cuerpo, cabeza, muslo, el balde de agua y el del fuego.

Por lo que se refiere a la plata, un mal olor como el de la carne mala, la dureza debida a alguna aleación mala, las protuberancias y el mal color, pueden considerarse indicadores de adulteración.

Así, los artículos de oro y plata nuevos o viejos o de color malo poco común, deben ser examinados, y se impondrán multas adecuadas como las descritas arriba.

EL DIRECTOR DE LOS ALMACENES

El director de los almacenes (*koshthagara*)⁶³ supervisará las cuentas de la producción agrícola, los impuestos procedentes del rashtra (las partes del campo), el comercio (*krayima*), el trueque, la solicitud de granos, la petición de granos en préstamo con la promesa de reposición, la producción de arroz, aceites, etc., el ingreso público accidental, los balances para verificar el gasto y la recuperación de adeudos pasados.

Todo lo que dentro de la línea de producción agrícola sea obtenido por el director de agricultura de las tierras de la corona, se denomina sita.

⁶³ *Koshtha* significa vientre e implica por lo tanto todos los insumos necesarios para la vida. De aquí que *koshthagara* es la casa donde se almacenan todas las cosas necesarias para la vida.

Los impuestos que se fijan (*pindakara*), los impuestos que se pagan en forma de un sexto de la producción (*shadbhaga*), la provisión pagada por el pueblo para el ejército (*senabhakta*), los impuestos que se colectan para propósitos religiosos (*bali*), los impuestos o subsidios que se pagan por reyes vasallos a otros (*kara*), los impuestos que se cobran especialmente en ocasión del nacimiento de un príncipe (*utsanga*), los impuestos que se cobran cuando hay algún margen disponible para cobrarlo (*parsva*), la compensación exigida en forma de granos por algún daño hecho por el ganado a las cosechas (*parihinaka*), la presentación hecha al rey (*aupayanika*) y los impuestos que se recaudan en las tierras tras los tanques, lagos, etc., construidos por el rey (*kaushtheyaka*); todos estos están bajo el encabezado "Rashtra".

La venta que procede de granos, granos comprados y el cobro de interés en especie o deudas de grano, son llamados comercio.

El intercambio lucrativo de granos por granos es denominado trueque.

Los granos que se reúnen mendingando se llama *pramityaka*.

Los granos que se piden prestados con la promesa de reponerlos se denominan *apamityaka*.

Machacar (arroz, etc.), dividir (legumbres, etc.), freír (maíz y frijoles), la producción de bebidas, la producción de harina empleando a las personas que viven de tales trabajos, extraer aceite empleando pastores y productores de aceite y la producción de azúcar del jugo de la caña de azúcar, se denominan *simhanika*.⁶⁴

Cualquier cosa que se pierda y olviden los otros y similares forman el ingreso accidental.

La inversión, los vestigios de una empresa fracasada y los ahorros de un presupuesto estimado son los medios para verificar el gasto.

El monto o cantidad de compensación que se reclama por hacer uso de un balance diferente o por algún error al tomar un puñado se llama vyaji.

El cobro de cantidades vencidas y no pagadas se llama "upasthana", "Recuperación de adeudos anteriores".

De los granos, aceites, azúcar y sal, todo lo que concierne a los granos será tratado en relación con los deberes del "Director de Agricultura".

La mantequilla aclarada, el aceite, el suero de carne y la médula o sabia (de plantas, etc.,) son denominados aceites.

El cocimiento, la azúcar granulada y el dulce de azúcar son llamados kshara.

El Saindhava, que es el producto del campo de Sindhu; el Samudra, que se produce del agua de mar; el Bida, Yavakshara, nitre; el Sauvarchala, que es producto del campo de Suvarchala; y el Udbhedaja, que se extrae del suelo salino son llamados lavana, sal.

La miel de la abeja, así como el jugo extraído de las uvas, son llamados madhu.

La mezcla hecha combinando alguna de las substancias, como el jugo de caña, miel, el jugo de uvas, la esencia de las frutas de jambu (Eugonio Jambolana) y la esencia del meshasrnge (una especie de planta) y la pimienta larga, con o sin la adición de la esencia de chirbhita (una especie de calabaza), pepino, azúcar de caña, mango y la fruta del myrobalam, preparando la mezcla de tal manera que dure un mes, o seis meses, o un año, constituye el grupo de astringentes.

Las frutas de aquellos árboles que tienen frutos ácidos, los de karamarda (Clarissa Carrandas), los de vidalamalaka (myrobalam), los de matulanga (árbol de cidra), los de kola (azufaifa pequeña), los de Badara (Flacourtie Cataphracta), los de sauvira (azufaifa grande) y los de parushaka (Grewia Asiática) y los similares caen dentro del grupo de frutas ácidas.

Las cuajadas, ácidos preparados de granos y similares son ácidos en forma líquida.

La pimienta larga, primienta negra, gengibre, la semilla de comino, el kiratatikta (Agathotes Chirayta), la mostaza blanca, cilantro, choraka (una planta), damanaka (Artemisia Indica), maruvaka (Vangueria Spinosa), sigru (Hyperanthera Moringa) y similares, junto con sus raíces (kanda), están en el grupo de las substancias picantes (tiktavarga).

El pescado seco, las raíces bulbosas, las frutas y vegetales forman el grupo de los comestibles (sakavarga).

De la provisión así reunida, la mitad se guardará en reserva para prevenir las calamidades del pueblo y solamente la otra mitad será usada. La vieja colección será reemplazada por una provisión nueva.

⁶⁴ Simhanika es un nombre de la labor hecha por trabajadores en lugar del impuesto que deben.

El director supervisará personalmente también el incremento o disminución que registren los granos al ser machacados, tazados, reducidos a harina, fritos o secados después de ser sumergidos en agua.

La parte esencial (sara, v.g., la que es adecuada para comida) del kodrava (*Paspalam Scrobiculatum*) y del vrihi (arroz) es la mitad; la del sali (una especie de arroz) es la mitad, menos una octava parte; la del varaka (*Phraseolus Trilobus*) es la mitad menos una tercera parte; la del priyangu (mijo) es la mitad; la del chamasi (cebada), del mugda (*Phraseolus Mungo*) y del masha (*phraseolus Radiatus*) es la mitad menos una octava parte; que del saibya (simbi) es una tercera parte de el material crudo o los granos de que es preparado.

La harina cruda y el Kulmasha (arroz hervido y forzado) será hasta uno y medio de la cantidad original de los granos.

El atole de cebada, así como su harina horneada serán dos veces la cantidad original.

El kodrava (*Paspalam Scrobiculatum*), varaka (*Phraseolus Trilobus*), udaraka (*Panicum*) y priyangu (mijo) aumentarán tres veces la cantidad original al ser guisados. El vrihi (arroz) aumentará cuatro veces al ser cocido. El Sali (una especie de arroz) aumentará cinco veces al cocerse.

Los granos aumentarán dos veces su cantidad original al humedecerlos; y dos y medio veces al empaparlos.

Dos granos fritos aumentarán un quinto la cantidad original; las semillas de leguminosas

(kalaya), al freírse, aumentarán dos veces el original; igualmente el arroz al freírse.

El aceite extraído del atasi (linaza) será un sexto (de la cantidad de la semilla); lo extraído de las sernillas, nimbra (*azadirachta Indica*), Kusamra (?), y Kapiththa (*Feronia Elephantum*) será un quinto, y lo extraído de la tila (*sesamum*), kusumba (una especie de judías), medhuka (*Bassia Latifolia*) e ingundi (*Terminalia Catappa*) será un cuarto.

Cinco palas de Karpasa (algodón) y de kshauma (lino) rendirán una pala de hilo.

El arroz preparado de tal manera que cinco dronas de salirindan diez adhakas de arroz, será adecuado para ser comida de elefantes jóvenes; once adhakas de cinco dronas para elefantes de mal temperamento; diez adhakas de la misma cantidad para elefantes entrenados para montar; cinco adhakas de la misma cantidad para los elefantes usados en la guerra; ocho adhakas de la misma para infantería; once adhakas de lo mismo para los jefes del ejército; seis adhakas para reinas y príncipes; y cinco adhakas de la misma cantidad para los reyes.

Una prastha de arroz, puro y completo, un cuarto de prastha de supa, y mantequilla aclara da o aceite igual a una cuarta parte de supa será suficiente para formar una comida de un Arya.

Un sexto de prastha de supa para un hombre; y la mitad de la cantidad anterior de aceite formará una comida para las castas inferiores (avara).

Las mismas raciones menos un cuarto de las cantidades anteriores, formarán una comida

para una mujer, y la mitad de las raciones anteriores para los niños.

Para guisar veinte palas de carne, medio kustumba de aceite, una pala de sal, una pala de azúcar dos dharanas de substancias picantes (katuka, especias) y la mitad de una prastha de cuajada serán necesarios.

Para guisar mayores cantidades de carne, se aumentarán proporcionalmente los mismos ingredientes.

Para cocinar sakas (pescado seco y vegetales), las substancias anteriores serán agregadas en un tanto y medio.

Para guisar pescado seco, se utilizará el doble de los ingredientes anteriores.

Las medidas de las raciones para elefantes y caballos serán descritas en relación con los "deberes de sus respectivos directores".

Para los bueyes, una drona de masha (*Phraselous Radiatus*) o una drona de cebada cocinada con otras cosas, como está prescrito para los caballos, es la cantidad requerida de comida, además de la provisión especial y adicional de una tula de pasteles de aceite o diez adhakas de salvado.

El doble de la cantidad anterior para búfalos y camellos.

Media drona para asnos, venados de manchas rojizas y venados con manchas blancas.

Una adhaka para un antílope y un venado rojo grande.

Media adhaka o una adhaka de grano junto

con salvado para una cabra, un carnero y un jabalí.

Una prastha de arroz guisado para perros.

Media prastha para un hamsa (cisne), un krauñcha (garza) y un pavo real.

De lo anterior, puede inferirse, la cantidad de raciones suficientes para una comida de otras bestias, ganado, aves y elefantes salvajes.

Pueden entregarse carbón y desperdicios para fundir hierro y las caleras.

El salvado y la harina pueden darse a los esclavos, trabajadores y cocineros. El sobrante de lo anterior puede darse a quienes preparan el arroz guisado y los pasteles de arroz.

La balanza para pesar, los pesos, las medidas, la piedra de molino, la mano de mortero, el mortero, los utensilios de madera para moler arroz, etc., los utensilios para despedazar las semillas en pedazos, ventiladores, cedazos, canastas para granos, cajas y escobas, son los instrumentos necesarios.

Barrenderos, confiteros; aquellos que pesan las cosas; aquellos que miden los granos, etc.; aquellos que supervisan el trabajo de medir granos; aquellos que supervisan la provisión de artículos al almacén (dapaka); aquellos que proveen artículos (dayaka); aquellos que están empleados para recibir compensación por cualquier error real o supuesto en la medida de granos, etc.; esclavos y trabajadores; todos ellos son llamados vishti.

Los granos son amontonados en el piso; la kashara es atada en cuerda de hierba; los aceites se guardan en vasijas de arcilla o de madera; y la sal se amontona en la superficie de la tierra.

EL DIRECTOR DE COMERCIO

El director de comercio se cerciorará de la demanda o ausencia de demanda, el aumento y la caída del precio de varias clases de mercancía que pueden ser los productos ya sea de tierra o de agua, y que pueden haber sido traídos ya sea por vía terrestre o marítima. También se cerciorará de la hora adecuada para su distribución, centralización, compra y venta.

La mercancía que sea profusamente distribuida será centralizada y su precio encarecido. Cuando la tarifa encarecida se vuelva popular, se establecerá otra tarifa.

Aquella mercancía del rey que sea de manufactura local será centralizada; la mercancía importada será distribuida en varios mercados para la venta. Ambas clases de mercancía seán vendidas favorablemente para el pueblo.

Se deberá evitar un lucro tan grande que dañe a la gente.

No habrá restricción para el tiempo de venta de aquellos artículos para los cuales hay una demanda frecuente; tampoco estarán sujetos a los males de la centralización.

Los buhoneros podrán vender la mercancía del rey a un precio fijo en muchos mercados y pagarán la compensación necesaria proporcional a la pérdida que se le haya impuesto.

La cantidad de *vyaji** debida en artículos

vendidos por medida cúbica es un dieciseisavo de la cantidad (*shodasabhago mana vyajil*) ; la de artículos vendidos por balanza de peso es de un veinteavo de la cantidad; y la de artículos vendidos en número es de un onceavo del total.

El director mostrará favor a aquellos que importen mercancía extranjera: marineros y mercaderes que importen mercancía extranjera serán favorecidos con la exención de los impuestos de comercio, de manera que puedan obtener algún beneficio.

Los extranjeros que importen mercancía serán exentos de ser demandados por deudas, a menos que se trate de sociedades o asociaciones locales.

Aquellos que vendan la mercancía del rey, invariablemente pondrán sus productos de venta en una caja de madera guardada en un lugar fijo y provista con una única apertura en la parte superior.

Durante la octava parte del día deberán someter al director el reporte de ventas, diciendo: "esto se ha vendido y tanto queda"; también deberán entregar los pesos y medidas. Tales son las reglas aplicables al tráfico local.

Por lo que se refiere a la venta de la mercancía del rey en países extranjeros, habiéndose comprobado el valor de la producción local en comparación con el de la producción extranjera que puede obtenerse en trueque, el director investigará mediante el cálculo si le queda algún margen de ganancia después de hacer frente a los pagos al rey extranjero, tales como el peaje, el amirallamiento de camino, amirallamiento de traspaso, el impuesto pagable en las estaciones militares, los cargos

* [Desconocemos el sentido y traducción de la palabra. N. del D.]

de transporte, la subsistencia del mercader y sus seguidores, y la porción de mercancía pagable al rey extranjero.

Si no puede obtenerse ganancia por la venta de la producción local en países extranjeros, tiene que considerar si algún producto local puede ser lucrativamente cambiado por algún producto extranjero. Luego puede enviar un cuarto de su valiosa mercancía, a través de carreteras seguras, a diferentes mercados del mundo.

Con miras a enormes beneficios el mercader comisionado puede hacer amistad con los guardabosques, los guardias de las fronteras y con los oficiales a cargo de las ciudades y las provincias (del reino extranjero). Se hará cargo de asegurar su tesoro y su vida contra el peligro. Si no puede llegar al mercado pretendido, puede vender la mercancía en cualquier mercado, libre de todos los impuestos.

O puede llevar su mercancía a otros países a través de los ríos.

También podrá reunir información por lo que se refiere a cargos de traspaso, subsistencia en el camino, valor de la mercancía extranjera que puede obtenerse en trueque por la mercancía local, ocasión de peregrinaciones, medios que pueden emplearse para evitar los peligros de la jornada y la historia de los pueblos comerciales.

Habiendo reunido la información relativa a las transacciones en los pueblos comerciales a lo largo de los márgenes de los ríos, transportará su mercancía a mercados lucrativos y evitará los que no lo sean.

EL DIRECTOR DE PRODUCTOS FORESTALES

El director de productos forestales extraerá madera y otros productos de los bosques empleando a aquellos que cuiden los bosques productivos. No sólo comenzará trabajos productivos en los bosques, sino que también fijará multas y compensaciones adecuadas que serán cobradas a quienes causen algún daño a los bosques productivos, excepto en las calamidades.⁶⁵

Los siguientes son productos de los bosques:

Saka (teka), tinisa (*Dalbergia Ougeinensis*) dhanvana (?), arjuna (*Terminalia Arjuna*), madhuka (*Bassia Latifolia*), tilaka (*Barleria Cristata*), tala (palma), simsupsa (*Dalbergia Sissu*), arimeda (*Mimosa Fétida*), rajadana (*Mimosops Kauki*), sirisha (*Mimosa Sirisha*), khadira (*Mimosa Catechu*), sarala (*Pinus Longifolia*), talasaria (árbol de sal o *Shorea Robesta*), asvakarna (*Vatica Robesta*), somavalka (una especie de khadira blanca), kasamra (?) priyaka (árbol de sal amarillo), dhava (*Mimosa Hexandra*), etc., son los árboles de madera fuerte (saradaruvarga).

Utaja,⁶⁶ Chimiya,⁶⁷ Chava, Venu,⁶⁸ Vam-

⁶⁵ Cortar y llevarse ramas de tales árboles que pudieran ser útiles para ejes de carreta, etc., no es violación.

⁶⁶ Utaja una especie de bambú, muy hueco, de suaves espinas y muy duro en las porciones inferiores.

⁶⁷ Chimaya (así lo lee el comentarista) no es hueco, pero es de consistencia dura y no posee espinas.

⁶⁸ El Venu es muy duro y tiene una muy pequeña apertura central.

sa,⁶⁹ Satina,⁷⁰ Kanaka⁷¹ y Bhalluka,⁷² etc., forman el grupo del bambú.

Vetra (caña), Sokavalli,⁷³ Vasi⁷⁴ (Justicia Ganderussa), Syamalata⁷⁵ (Ichnocarpus), Nagalata (betel), etc., forman el grupo de las enredaderas.

Malati (Jasminum Grandiflorum), durva⁷⁶ (mijo), arka (Calotropis Gigantea), sana (cáñamo), gavedhuka (Coix Barbata), atasi⁷⁷ (Linum Usitatis Simum), etc., forman el grupo de las plantas fibrosas (valkavarga).

Muñja (Saecharum Munja), balbaja (Eleusine Indica), etc., son plantas que poseen material para hacer cuerdas (rajubhanda).

Tali (Corypha Taliera), tala (palma o Borassus Flabelliformis), y el bhurja (abedul), tienen hojas (patram).⁷⁸

Kimsuka (Butea Frondosa), kusumbha (Carthamus Tintorius) y kunkuma (Crocus

⁶⁹ Vamsa tiene espinas y el espacio entre dos de sus nudos es largo.

⁷⁰ El Satima es más pequeño que el vamsa.

⁷¹ Kunatta (así lo lee el comentarista) es muy grande y produce semillas como el trigo.

⁷² El Halluka (lectura del comentarista) es muy grande, largo y sin espinas.

⁷³ Himsavalli es otro nombre para lo mismo.

⁷⁴ El Vasi tiene flores como las del Arjuna.

⁷⁵ El Syamalata es parecido al trivrit (Convolvulus Turpethum).

⁷⁶ Mura (lectura del comentarista), esto es, Sanseveira Roxburghiana.

⁷⁷ Avatmsi o Vatamsi parece ser la lectura del comentarista.

⁷⁸ Material de escritura.

Sativus) tienen flores.⁷⁹

Las raíces bulbosas y las frutas son el grupo de las medicinas.

Kalakuta,⁸⁰ vatsanabha,⁸¹ halahala,⁸² mesharnga,⁸³ musta,⁸⁴ Cyperus Rotundus, kushtha, mahavisha,⁸⁵ Vellitaka,⁸⁶ gauradra,⁸⁷ balaka,⁸⁸ markata,⁸⁹ haimavata,⁹⁰ kalingaka,⁹¹ daradaka,⁹² kolasaraka,⁹³ ushtra-ka,⁹⁴ etc., son venenos.

Igualmente, las serpientes y gusanos conservados en frascos son del grupo de los venenos.

Las pieles son las de godha (cocodrilo), se-raka (?), divipi (leopardo), simsumara (marso-pa), simha (león), vyaghra (tigre), hasti (ele-fante), mahisha (búfalo), chamara (bos grun-

⁷⁹ Flores productoras de material colorante.

⁸⁰ Sus hojas son como las de la higuera; su secreción gomosa es Kalakuta.

⁸¹ Sus hojas son como las del Nirgundi; puede ser fresco o seco.

⁸² Sus hojas son azules y alargadas como agujas; y sus fru-tos son como las ubres de la vaca.

⁸³ Es como el capullo de una flor de foto azul.

⁸⁴ Es de dos clases: una es ordinaria y la otra es tan blanca como una concha marina.

⁸⁵ Tiene color de carne y forma de seno.

⁸⁶ Es una raíz de color rojo negruzco.

⁸⁷ Una raíz bulbosa de color negro.

⁸⁸ La Palaga (palanga-Delphinus Gangeticus) es como la pimienta larga.

⁸⁹ Katakamarkata es como Medhra, testículos.

⁹⁰ Es producto de los Himalayas y tiene largas hojas.

⁹¹ Es producto del país Kalinga y es como cebada (yava).

⁹² Es producto de Darada (?) y es una hoja ponzoñosa.

⁹³ Sus frutos son como los del Jambu, manzana-rosa.

⁹⁴ Es como los testículos del camello.

niens), gomrga (bos gavaenus) y gavaya (el gayal).

Los huesos, la bilis (pittha), los tendones, dientes, cuernos, pezuñas y los rabos de los animales anteriores, así como de otras bestias, ganado, pájaros y serpientes (vyala).

Kalayasa (hierro), tamra (cobre), vrtta (?), kamsya (bronce), sisa (plomo), trapu (estaño), vaikrntaka (mercurio) y arakuta (latón), son metales.

Los utensilios (bhanda) son los hechos de lata, corteza (vidala) y de hilo o cable (mrktika).

Estíercol, salvado y cenizas son otras cosas.

Colecciones de bestias, ganado y pájaros.

Colección de madera y forraje.

El director de productos forestales llevará a cabo, ya sea dentro o fuera de la ciudad capital, la manufactura de toda clase de artículos que sean necesarios para la vida o para la defensa de los fuertes.

EL DIRECTOR DE LA ARMERIA

El director de la armería empleará a hombres experimentados de probada habilidad para manufacturar, en un tiempo dado y por partes fijas, ruedas, armas, cotas de malla y otros instrumentos accesorios para usar en las batallas, la construcción o defensa de fuertes, en la destrucción de ciudades o fortificaciones de los enemigos.

Todas estas armas e instrumentos serán guardados en lugares adecuadamente preparados para ellos. No sólo serán limpiados frecuentemente y trasladados de un lugar a otro, sino que también serán expuestos al sol. Aquellas armas que son fácilmente afectadas por el calor y vapor o devoradas por la polilla, serán guardadas en locales seguros. También serán examinados regularmente con referencia a la clase a la que pertenecen, sus formas, características, tamaño, fuente, valor y cantidad total.

Sarvatobhadra,⁹⁵ jamadagnya,⁹⁶ bahumukha,⁹⁷ visvasaghati,⁹⁸ Sanghati,⁹⁹ yanaka,¹⁰⁰ parjanyak,¹⁰¹ ardhabahu¹⁰² y urdhvabahu,¹⁰³ son máquinas inmuebles¹⁰⁴ (sthirantram).

- 95 Una carreta con ruedas y capaz de revolucionar rápidamente. Esta, al rodar, arroja piedras en todas direcciones. Algunos la llaman bhumirikayantra, capaz de arrojar piedras.
- 96 Una enorme máquina para arrojar flechas.
- 97 Una torre situada en la cima de un fuerte y provista con una cubierta de piel que domina todas las direcciones. Desde este lugar, los arqueros dirigen sus flechas en todas direcciones.
- 98 Una viga para cruzar sobre un foso a la entrada de un fuerte, colocada de tal manera que cayera y matara a los enemigos al aproximarse.
- 99 Un largo poste para prender fuego a la torre y a otras partes de un fuerte.
- 100 Un poste o varilla montado sobre una rueda para ser arrojado sobre los enemigos.
- 101 Una máquina de agua para apagar el fuego. Otros dicen que es una máquina de cincuenta manos de longitud que se mantenía fuera del fuerte para arrojarse contra los enemigos al aproximarse. No es tan grande ni está situado tan conspicuamente como el visvasaghati.
- 102 Dos pilares situados de manera que cayeran uno hacia otro y mataran al enemigo.
- 103 Un gran pilar, colocado a gran altura y arrojado sobre los enemigos.

Pañchalika,¹⁰⁵ devadanda,¹⁰⁶ sukarika,¹⁰⁷ musala,¹⁰⁸ yashti,¹⁰⁹ hastivaraka,¹¹⁰ talavrn-ta,¹¹¹ mudgara,¹¹² gada,¹¹³ sprktala,¹¹⁴ kud-dala,¹¹⁵ asphatima,¹¹⁶ audhghatima,¹¹⁷ sata-ghni,¹¹⁸ trisula¹¹⁹ y chakra,¹²⁰ son máquinas móviles.

Sakti,¹²¹ prasa,¹²² kinta,¹²³ hataka,¹²⁴ bhindivala,¹²⁵ sula,¹²⁶ tomara,¹²⁷ varaha-karna,¹²⁸ kanaya,¹²⁹ karpan,¹³⁰ trasika¹³¹ y

¹⁰⁴ El comentarista cuenta una máquina más al leer parjan-yaka, parjanyakardha, parjanya y media parjanya.

¹⁰⁵ Una inmensa tabla de madera con grandes puntos punzantes en su superficie, colocado en el centro del agua fuera de la pared del fuerte para detener la marcha del enemigo.

¹⁰⁶ Un gran poste con uñas de hierro atadas a él y colocado en la cima de los muros del fuerte.

¹⁰⁷ Una cubierta de piel o una bolsa llena con algodón o lana, para proteger las torres, caminos, etc., de las piedras arrojadas por los enemigos. Algunos dicen que se trata de una estera de bambú forrada con piel.

¹⁰⁸ Varillas afiladas hechas de khadira (*Mimosa Catechu*).

¹⁰⁹ Varillas afiladas hechas de khadira (*Mimosa Catechu*).

¹¹⁰ Una gran varilla con dos o tres puntas para conducir a los elefantes de regreso.

¹¹¹ Un disco como abanico.

¹¹² Un apoyo.

¹¹³ Una varilla larga y pesada.

¹¹⁴ Una varilla con puntas agudas en su superficie.

¹¹⁵ Una espada.

¹¹⁶ Una bolsa de cuero con una varilla para producir sonidos altos.

¹¹⁷ Un instrumento para derribar torres, etc.

El comentarista lee un instrumento más, "utpatima", "desarraigador", después de ashphatima.

¹¹⁸ Un gran pilar con un inmenso número de puntas agudas en su superficie y situado en la cima del muro de un fuerte.

¹¹⁹ Un tridente.

¹²⁰ Un disco.

similares, son armas con extremos como reja de arado (halamukhani).

Los arcos, hechos de tala (palma), de chapa (una especie de bambú), de daru¹³² (una especie de madera) y de srnga (hueso o cuerno), son llamados respectivamente karmuka, kodanda, druna y dhanus.

Las cuerdas de los arcos están hechas de murva (*Sansvieria Roxburghiana*), arka (*Catotropis Gigantia*), sana (cáñamo), gavedhu (*Coix Barbata*), venu (bambú y snayu (fibra).

Venu, sara, salaka, dandasana y naracha son diferentes clases de flechas. Los extremos de las flechas pueden estar hechas de hierro, hueso o madera, según si están destinadas para cortar, rasgar o perforar.

¹²¹ Un arma metálica de cuatro manos de longitud y similar a la hoja de karavira, provista con un mango como ubre de vaca.

¹²² Un arma de 24 pulgadas (angulas) de longitud, con dos mangos.

¹²³ Una varilla de madera de 5, 6 ó 7 manos de longitud.

¹²⁴ Una varilla con tres o cuatro extremos puntiagudos.

¹²⁵ Una varilla con una punta pesada.

¹²⁶ Una varilla puntiaguda sin largo fijo.

¹²⁷ Una varilla con un extremo como flecha, y cuatro o cuatro y medio o cinco manos de longitud.

¹²⁸ Una varilla con sus extremos como orejas de jabalí.

¹²⁹ Una varilla metálica cuyos dos extremos son triangulares. Se sostiene por la mitad y tiene 20, 22 ó 24 pulgadas de longitud.

¹³⁰ Una flecha para ser arrojada con la mano. Sus extremos pesan 7, 8 ó 9 karshas. Puede llegar hasta a cien codos de distancia cuando lo arroja una persona hábil.

¹³¹ Un arma metálica como el prasa.

¹³² Conocido como dhanvana.

Nistrimsa,¹³³ mandalagra¹³⁴ y asiyashti¹³⁵ son espadas. Las empuñaduras de las espadas están hechas de cuerno de rinoceronte o búfalo, de los colmillos de elefantes, madera y raíz de bambú.

Rarasu,¹³⁶ kuthara,¹³⁷ pattasa,¹³⁸ khantira,¹³⁹ kuddala,¹⁴⁰ chakra,¹⁴¹ y kandachchhedana¹⁴² son armas como navajas.

Yantrapashana,¹⁴³ goshapanapashana,¹⁴⁴ mushtipashana,¹⁴⁵ rochani (piedra de molino) y las piedras son otras armas (ayudhani).

Lohajalika,¹⁴⁶ patta,¹⁴⁷ kavacha¹⁴⁸ y sutraka,¹⁴⁹ son variedades de armamento he-

chos de hierro o pieles con pezuñas y cuernos de marposa, rinocerontes, bisones, elefantes o vacas.

Igualmente sirastrana (cubierta para la cabeza), kanthatrana (cubierta para el cuello), kurpasa (cubierta para el tronco), kañchuka (un saco extendiéndose hasta las junturas de las rodillas), varavana (un saco que se extiende hasta los talones), patta (un saco sin cubierta para los brazos) y nagodarka (guantes), son las variedades de armadura.

Veti,¹⁵⁰ charma,¹⁵¹ hastikarna,¹⁵² talamula,¹⁵³ dhamanika,¹⁵⁴ kavata,¹⁵⁵ kitika,¹⁵⁶ apratihata¹⁵⁷ y vlahakanta,¹⁵⁸ son instrumentos usados para la auto defensa (avaranani).

Los ornamentos para los elefantes, carrozas y caballos, así como los focinos y ganchos para dirigirlos en el campo de batalla, constituyen los accesorios (upakaranani).

Además de lo anterior, todos los otros instrumentos delusivos y destructivos, junto con cualquier otros inventos de trabajadores expertos, se mantendrán también en el almacén.

- 133 Una espada de mango curvo.
- 134 Es erecto y está provisto con un disco en el tope.
- 135 Es muy agudo y largo.
- 136 Una cimitarra semicircular y con 24 pulgadas de longitud.
- 137 Una especie de hacha bien conocida.
- 138 Igual que el parasu, pero con forma de tridente en ambos extremos.
- 139 El comentarista lee krakacha, una especie de sierra.
- 140 Una hacha.
- 141 Un disco.
- 142 Una gran hacha.
- 143 Piedras que pueden ser arrojadas por una máquina.
- 144 Piedras que pueden ser arrojadas por una varilla llamada goshpana.
- 145 Piedras lanzadas a mano.
- 146 Un saco de hierro hecho de tal manera que cubra todo el cuerpo junto con la cabeza y brazos.
El comentarista toma la palabra "loha" con cada una de las cuatro palabras jalika, patta, kavacha y sutraka.
- 147 Un saco de hierro sin cubierta para los brazos.
- 148 Un saco de hierro hecho de piezas "separadas" para cubrir la cabeza, el tronco y los brazos.
- 149 Cubierta únicamente para las cadenas y la cintura.

- 150 Veri, veta (así lee el comentarista), es una especie de estera hecha de koshthavalli (una enredadera) para cubrir el cuerpo.
- 151 Una especie de cubierta llamada vasunandaka hecha de piel.
- 152 Una tabla para formar una cubierta para el cuerpo.
- 153 Un entrepaño de madera.
- 154 Una trompeta.
- 155 Una tabla de madera.
- 156 Una cubierta hecha de piel o de bambú.
- 157 Un instrumento para hacer retroceder a los elefantes.
- 158 Lo mismo que el anterior, con una placa metálica atada a su extremo.

El director de la armería precisamente determinará la demanda y aprovisionamiento de

armas, su aplicación, su uso y destrucción, así como su desgaste y pérdida.

EL DIRECTOR DE PESOS Y MEDIDAS

El director de pesos y medidas las mandará a establecer.

10 semillas de masha (<i>Phraseolus radiatus</i>) o		
5 semillas de gunja ¹⁵⁹ (<i>Abrus Precatorius</i>)	1 suvarna-masha	
16 suvarna mashas	1 suvarna o karsha.	
4 karshas	1 pala	
88 semillas de mostaza blancas	1 masha de plata	
16 mashas de plata o 20 semillas de saibya.	1 dharana	
20 granos de arroz	1 dharana de un diamante ¹⁶⁰	

Ardha-masha (medio masha), un masha, dos mashas, cuatro mashas, ocho mashas, un suvarna, dos suvarnas, cuatro suvarnas, ocho suvarnas, diez suvarnas, veinte suvarnas, treinta suvarnas, cuarenta suvarnas y cien suvarnas, son las diferentes unidades de pesos.

Se pueden hacer en dharanas series similares de pesos.

Los pesos (*pratimanani*) podrán hacerse de hierro o piedras disponibles en las ciudades de Magadha y Mekala; o de aquellas cosas que no se contraigan al mojarse, ni se expandan bajo la influencia del calor.

Comenzando con una palanca de seis angulas de largo y una pala de peso de su masa metálica, podrán hacerse diez balanzas diferentes con palancas aumentando sucesivamente por una pala en el peso de sus masas metá-

licas, y por ocho angulas en su longitud. Puede pegarse una escala a cada una de ellas en uno o en ambos lados.¹⁶¹

Una balanza llamada samavrtta, con su palanca de 72 angulas de longitud y pesando 53 palas en su masa metálica, se hará también, La posición horizontal de la palanca (*samakarana*) al pesar un karsha, se marcará una escala de 5 palas en el peso de su masa metálica atada a su extremo, (en esa parte de la palanca don-

¹⁵⁹ Cada grano de gunja tiene un promedio de 1 5/16 de grano.

¹⁶⁰ Esto es, un dharana de un diamante es igual a 20 granos de arroz.

¹⁶¹ Así, la segunda balanza tendrá 14 angulas de longitud y dos palas de peso; y la décima balanza 78 angulas de longitud y diez palas de peso.

de, sostenida por una cadena, permanezca horizontal). A la izquierda de esa señal se marcarán símbolos como 1 pala, 12, 15 y 20 palas. Después de eso se marcará cada lugar de decenas hasta 100. En el lugar de los Aks-has,¹⁶² se marcará el signo de Nandi.¹⁶³

Igualmente una balanza llamada parimani, de una masa metálica del doble de la del samavrtta y de 96 angulas de longitud, se hará. En su palanca, marcas como 20, 50 y 100 sobre su peso inicial de 100, serán grabadas.¹⁶⁴

20 tulas	1 bhara ¹⁶⁵
10 dharanas	1 pala ¹⁶⁶
100 palas	1 ayamani (media del ingreso real).

La balanza pública, la balanza de los servidores y la balanza del harem disminuyen sucesivamente por cinco palas en comparación con el ayamani.¹⁶⁷

Una pala en cada una de las anteriores se reduce sucesivamente de las mismas en ayamani por medio dharana.¹⁶⁸ La masa metálica

de las palancas de cada una de las anteriores disminuye sucesivamente en peso por dos partes ordinarias y en longitud por seis angulas.¹⁶⁹

Exceptuando la carne, los metales, la sal y las piedras preciosas, un exceso de cinco palas (prayama) de todos los otros artículos será dado al rey cuando sean pesados en las dos primeras balanzas mencionadas.¹⁷⁰

Una balanza de madera con una palanca de 8 manos de longitud, con marcas para medir¹⁷¹ y contrapesos será erigida en un pedestal como el del pavo real.

Veinticinco palas de madera para fuego cocinarán un prastha de arroz.

Esta es la unidad para el cálculo de cualquier cantidad mayor o menor de madera para el fuego.

Así se ha comentado de la balanza para pesar y los pesos.

Entonces:

200 palas en los granos	= 1 drona, que es una ayamana (una medida de ingreso real).
187 1/2 "	= 1 drona pública.
175 "	= 1 bhajaniya (medida de servidores).

¹⁶² Lugar de cinco y múltiplos de cinco.

¹⁶³ El símbolo de Svastika.

¹⁶⁴ Antes de la marca del primer ciento, las marcas como 1, 2, etc., hasta 100 se harán también.

¹⁶⁵ Un tula 100 palas.

¹⁶⁶ Esta pala (mejor dharanapala para distinguirla de la primera) es mayor por un karsha de la pala usual.

¹⁶⁷ Esto es, la balanza pública peso 95 dharana palas; la balanza de los servidores, usada para pesar cosas pagables a los servidores del rey, 90 dharana palas; y la balanza del harem, usada para pesar las cosas pagables a las reinas y princesas, pesa 85 dharana palas.

¹⁶⁸ 10 dharanas 1 pala en ayamani
9 1/2 1 pala en balanza pública
9 1 pala en la balanza de los servidores
8 1/2 1 pala en la balanza del harem.

¹⁶⁹ Ayamani es: 72 pulgadas de longitud y pesa 53 palas de masa.

Balanza pública es: 66 pulgadas de longitud y pesa 53 palas de masa.

Balanza de servidores es: 60 pulgadas de longitud y pesa 49 palas de masa.

¹⁷⁰ Samavrtta y Parimani.

¹⁷¹ Marcas como 1, 2, 3, palas, etc.

162 1/2 " = 1 antahpurabhajaniya
(medida del harem).

Adhaka, prastha y hudumba son cada una un cuarto de lo previamente mencionado.¹⁷²

16 dronas	= 1 vari.
20 "	= 1 kumbha.
10 kumbhas	= 1 vaha.

Las medidas cúbicas serán hechas de madera seca y fuerte, de manera que al llenarse con granos la porción superior en forma cónica de los granos que permanece en la boca de la medida sea igual a un cuarto de la cantidad de los granos así medidos; o las medidas pueden hacerse también de tal manera que una cantidad igual a la porción amontonada encima pueda ser contenida dentro de la medida.¹⁷³

Pero los líquidos se medirán siempre al nivel de la boca de la medida.

Con referencia al vino, flores, frutos, cebada, carbón y cal apagada, dos veces la cantidad de la porción que sobresale (esto es, un cuarto de la medida) será dada en exceso.

1 1/4 panas	es el precio de una drona.
3/4 pana	" un adhaka.
6 mashas	" un prastha.
1 masha	" un kudumba.

El precio de medidas líquidas similares es el doble del anterior.

20 panas	es el precio de un juego de contrapesos
6 2/3 panas	es el precio de una tula (balanza).

El director cargará cuatro mashas por estampar los pesos o medidas. Una multa de 27 1/4 panas será impuesta por usar pesos o medidas no estampadas.

Los comerciantes deberán pagar cada día un kakani al director a fin de pagar el cargo de estampar los pesos y medidas.

Aquellos que comercien en mantequilla clarificada darán a los compradores 1/32 parte más como taptavyaji (esto es, compensación por el decrecimiento en la cantidad de aceite debido a su condición líquida). Aquellos que comercien en aceite darán 1/64 parte más como taptavyaji.

Al vender líquidos, los comerciantes darán 1/50 parte más como manasrava (esto es, compensación por la disminución en la cantidad debida a su fluidez o adhesión a la lata de medida).

La mitad, un cuarto y una octava partes de la medida, kumbya, se manufacturarán también.

84 kudumbas de mantequilla clarificada,
son iguales a un waraka de lo mismo;
64 kudumbas hacen un waraka de aceite (taila); un cuarto de un waraka se llama ghatika, ya sea de manteca o de aceite.

¹⁷² 1 adhaka es igual a un cuarto de drona.
1 prastha " un cuarto de adhaka.
1 kudumba " un cuarto de prastha.

¹⁷³ Antassikhava: medidas que pueden ser hechas de tal manera que los granos se puedan medir en el nivel de la boca.

MEDICION DEL ESPACIO Y TIEMPO

El director de la medida lineal poseerá el conocimiento de la medición del espacio y el tiempo.

8 átomos (paramanavah)	= 1 partícula arrojada por una rueda de carroaje.*
8 partículas	= 1 liksha.
8 likshas	= la mitad de una yuka (piojo) o a una yuka de tamaño mediano.
8 yukas	= 1 yava (cebada) de tamaño mediano.
8 yavas	= 1 angula (tres cuartos de pulgada inglesa). O la juntura medida del dedo medio de un hombre de tamaño mediano, puede tomarse como equivalente a una angula.
4 angulas	= 1 chanurgraha.
8 angulas	= 1 dhanurmushti.
12 angulas	= 1 vitasti, o 1 chhayapaurusha. ¹⁷⁴
14 angulas	= 1 sama, sala, pariraya o pada.
2 vitastis	= 1 aratni o un prajapatya hasta.
2 vitastis plus	= 1 hasta usada en la medición de balanzas y medidas
1 chanurgraha	= cúbicas, y tierras de pastura.
2 vitastis plus	
1 chanurmushti	
42 angulas	= 1 kushku o 1 kamsa.
	= 1 kushku de acuerdo con aserradores y herreros, y usado para medir las tierras para el establecimiento del ejército, fuertes y palacios.
54 angulas	= 1 hasta usada para medir bosques de madera.
84 angulas	= 1 vyama, usado para medir cuerdas y la profundidad de una excavación en términos de la altura de un hombre.
4 aratnis	= 1 danda, un dhanis, 1 nalika y 1 paurusha. ¹⁷⁵
108 angulas	= 1 garhapatya dhanus (esto es, una medida usada por carpinteros llamados grhpati).

¹⁷⁴ La longitud de la sombra proyectada por un Sanku y gnomon, de doce angulas de longitud.

¹⁷⁵ La chatrasrassamjñah se refiere aquí a cuatro designaciones. El Chhayapaurusha será distinguido del paurusha; este último se usa para medir la altura promedio de un hombre como cuatro aratnis o 96 angulas, es decir, $96 \times \frac{3}{4} \times 1/12 = 1.83$ m., mientras que la anterior palabra se usa para designar la sombra de 12 angulas proyectadas

por un gномo de 12 angulas de altura. En otras palabras, un paurusha es igual a 1.82 m. y un chhayapaurusha es la sombra de 12 angulas de longitud y arrojada por un gномo de 12 angulas de altura. La palabra paurusha se usa también para decir 108 angulas cuando se usa para medir la altura de un altar de sacrificios.

* [El traductor no aclara el sentido de esta idea, por lo cual también el resto del pasaje es confuso. N. del D.]

Esta medida se usa para medir caminos y muros de fortalezas.

108 angulas	= 1 paurusha, una medida usada en la construcción de altares de sacrificio.
6 kamsas o	
192 angulas	= 1 danda, usada en la medida de las tierras que son obsequiadas a los Brahmanes. ¹⁷⁶
10 dandas	= 1 raju
2 rajus	= 1 paridesa (medida cuadrada).
3 rajus	= 1 nivartana (medida cuadrada). ¹⁷⁷ Lo mismo (3 rajus) plus
2 dandas de un lado solamente	= 1 bahu (brazo).
1000 dhanus	= 1 goruta (sonido de vaca).
4 gorutas	= 1 yojana.

Así son las medidas lineales y cuadradas que se utilizan.

Luego en relación a las medidas de tiempo:

Las divisiones de tiempo son el truti, lava, nimesha, kashtha, kala, nalika, muhurta, antes del medio día, tarde, día, noche, paksha, mes, rtu (estación), aya (solsticio), sambava (mes) y yuga.

2 trutis	= 1 lava
2 lavas	= 1 nimesha
5 nimeshas	= 1 kashtha
30 kashthas	= 1 kala
40 kalas	= 1 nalika, o los tiempos durante los cuales un adhaka de agua pasas fuera de un recipiente a través de una apertura del mismo diámetro del de un alambre de 4 angulas de longitud y hecho de 4 mashas de oro.
2 nalikas	= 1 muhurta.
15 muhurtas	= 1 día o noche.

¹⁷⁶ Brahmadeyatithyamanam: una medida usada para medir las tierras obsequiadas a sacerdotes y a otros; también para las tierras dadas a los oficiales a quienes se les ha confiado la administración de una casa de limosnas y otras caridades.

¹⁷⁷ Se usa para medir cuadrados.

Tales día y noche suceden en los meses de Chaitra y Asvayuja. Luego, después del periodo de seis meses aumenta o disminuye por tres muhurtas.

Cuando la longitud de la sombra es de ocho paurushas (96 angulas), es una dieciochoava parte del día.

Cuando es de 6 paurushas (72 angulas), es una catorceava parte del día; cuando de 4 paurushas, 1/8 parte; cuando de 2 paurushas, 1/6 parte; cuando de 1 paurusha, 1/4 parte; cuando es de 8 angulas, 3/10 parte (trayodasabhangah); cuando de 4 angulas, 3/8 partes; y cuando no hay sombra alguna, se debe considerar medio día.

Igualmente cuando el día declina, se observará el mismo proceso en el orden contrario.

Es en el mes de Ashadha que no se proyecta sombra alguna al medio día. Después de Ashadha, durante los seis meses desde Sravana en adelante, la longitud de la sombra aumenta sucesivamente en dos angulas, y durante los siguientes seis meses, desde Magha en adelante, disminuye sucesivamente por dos angulas.

Quince días y noches juntos forman un paksha. Ese paksha durante el cual la luna crece es blanca y el paksha durante el cual la luna decrece es bahula.

Dos pakshas hacen un mes masa. Treinta días y noches juntos hacen un mes de trabajo prakarmamasha. El mismo (30 días y noches) con un medio día adicional hace un mes solar (saura).

El mismo treinta menos medio día hace un mes lunar (chandramasa).

Veintisiete días y noches hacen un mes sidental (nakahatramasa).

Una vez en treinta y dos meses aparece ¹⁷⁸ un malamasa, mes profano, esto es, un mes extra agregado al año lunar para armonizarlo con el solar.

Una vez en treinta y cinco meses viene una malamasa para asvavahas.

Una vez en cuarenta y cinco meses viene una malamasa para hastivahas.¹⁷⁹

Dos meses hacen una rtu (estación).

Sravanaand Proshthapada hacen la estación de lluvias (varsha).

Asvayuja y Karthika hacen el otoño (sarak).

¹⁷⁸ Dvatrimsanmalamasah, treinta y dos de malamasa. Esta oración es ambigua: puede significar 32 días y noches hacen una malamasa, o una vez en treinta y dos meses, como se acostumbra entre los astrónomos hindúes, viene una malamasa. El comentarista ha omitido explicar este pasaje. El Dr. J.F. Fleet escribe: "yo mantengo mi opinión de que malamasa es una lectura corrupta de mallamasa, y que el pasaje significa que los luchadores eran contratados por un mes de 32 días, los carrojos de caballos por un mes de 35 días y los carrojos de elefantes por un mes de 40 días".

¹⁷⁹ La palabra se refiere a aquellos que procuran pastura para los caballos; cuarenta días y noches constituyen para los conductores de elefantes y otros el mes de ganar un salario.

Tomando *cuarenta* en el sentido de un mes de cuarenta días y noches, el comentarista parece tomar las palabras treinta y dos y treinta y cinco en el sentido de meses de treinta y dos días y noches y de treinta y cinco días y noches también. Pero pienso que es mejor tomar adicional una vez cada treinta y dos meses, o una vez en treinta y cinco meses o una vez en cuarenta meses. Para la costumbre de agregar un mes intercalario una vez cada 37 ó 38 meses, ver mi Calendario Védico, publicado en el *Indian Antiquary*, 1912.

Margasirsha y Pausha hacen el invierno (hemanta).

Magha y Palguna hacen la estación llena de rocío (sisira).

Chaitra y Vaisakha hacen la primavera (vasanta).

Jyeshthamuliya y Ashadha hacen el verano (grishma).

Las estaciones desde sisira en adelante son el solsticio de verano (utturayana) y aquellos desde varsha y en adelante son el solsticio de invierno (dakshinayana). Dos solsticios (ayanas) hacen un año (samvatsara). Cinco años hacen un yuga.

El sol lleva (harati) 1/60 de un día completo cada día y así hace uno completo cada dos meses (rtau). Igualmente la luna se rezaga 1/60 de un día entero cada día y se retrasa un día cada dos meses. Así, a la mitad de cada tercer año,¹⁸⁰ ellos (el sol y la luna) hacen un adhimasa, mes adicional, primero en la estación de verano y el segundo al final de cinco años.

EL DIRECTOR DE PEAJES

El director de peajes erigirá cerca de la puerta grande de la ciudad tanto la casa de peajes como su bandera, mirando hacia el Norte o hacia el Este. Cuando los comerciantes con su mercancía lleguen hasta la puerta de peajes,

cuatro o cinco cobradores anotarán quiénes son los mercaderes, de dónde vienen, qué cantidad de mercancía han traído y dónde ha sido hecha por primera vez la marca del sello en la mercancía.

Aquellos cuya mercancía no haya sido estampada con la marca del sello deberán pagar el doble de la cantidad de peaje. Para un sello falsificado pagarán ocho veces el peaje. Si la marca del sello está borrada o rasgada los mercaderes en cuestión serán obligados a permanecer en el ghatikasthana.¹⁸¹ Cuando una clase de sello se use en lugar de otra, o cuando una clase de mercancía ha sido llamada de otra manera, los mercaderes pagarán una multa de 1 1/4 de panás por cada carga.

Con la mercancía colocada cerca de la bandera de la casa del peaje, los mercaderes declararán su cantidad y precio, y gritarán tres veces, "¿quién comprará esta cantidad de mercancía por esta cantidad de precio?" Y la entregarán a aquellos que la pidan por ese precio.

Cuando suceda que los compradores ofrezcan en subasta más por ella, la cantidad aumentada del precio junto con el peaje por la mercancía serán pagados a la tesorería del rey. Cuando, bajo el temor de tener que pagar un impuesto pesado, la cantidad o el precio de la mercancía sean disminuidos, el exceso podrá ser confiscado por el rey, o podrá obligarse a los mercaderes a pagar ocho veces el impuesto. El mismo castigo se aplicará cuando el precio

¹⁸⁰ Esto es, una vez en treinta meses.

¹⁸¹ Un cuarto donde las personas son encerradas con llave por caminar fuera de tiempo en calles o caminos; o puede hacérseles esperar durante un día en la casa de peaje.

de la mercancía empacada en bolsas sea disminuido mostrando una clase inferior como muestra o cuando la mercancía valiosa sea cubierta con una capa de calidad inferior.

Cuando, por temor a los pujadores que aumenten el precio, el precio de alguna mercancía sea elevado más allá de su valor correcto, el rey recibirá la cantidad aumentada o dos veces la cantidad de impuesto sobre ella. El mismo castigo u ocho veces la cantidad de impuestos será aplicado al director de peajes si lo encubre.

De aquí que los productos serán vendidos sólo después de ser pesados, medidos o numerados adecuadamente.

Con relación a los productos inferiores, así como a aquellos que se dejan libres de peaje, la cantidad de impuesto será determinada después de una cuidadosa consideración.

Aquellos comerciantes que pasen más allá de la bandera de la casa de peaje sin pagar el impuesto, serán multados con ocho veces la cantidad de impuesto.

Aquellos que entren o salgan de la ciudad deberán atestiguar si se ha pagado o no algún impuesto sobre cualquier mercancía que transite por el camino.

Los productos destinados para matrimonios, llevados por una novia como regalo de la casa de sus padres a la de su marido, destinados para presentación, tomados para la realización de un sacrificio, confinación de mujeres, adoración de dioses, ceremonia de coronación, investidura del manto sagrado, regalo de vacas (godana, hecho antes del matrimonio) cualquier rito religioso, ceremonia de consagración

y otras ceremonias especiales, serán dejados libres de impuesto.

Aquellos que pronuncien una mentira serán castigados como ladrones.

Aquellos que pasen de contrabando una parte de mercancía sobre la cual no se haya pagado el impuesto, así como aquellos que con miras a contrabandear con una pasen una segunda porción de mercancía, la pongan junto a la mercancía estampada después de abrir la bolsa rompiéndola, perderán legalmente la cantidad contrabandeada y pagarán una multa igual a la cantidad que hayan pasado de contrabando.

Aquel que, jurando falsamente por la boñiga, introduzca mercancía de contrabando, será castigado con la multa más alta.

Cuando una persona importe artículos prohibidos como armas, armaduras, metales, carroajes, piedras preciosas, granos y ganado, no sólo será castigado con el exilio, sino que también se le obligará a entregar su mercancía. Cuando cualquiera de tales artículos hayan sido traídos para la venta, serán vendidos libres de impuesto, lejos y fuera del fuerte.¹⁸²

El oficial a cargo de las fronteras recibirá una pana y cuarto como amirallamiento de camino en cada carga de mercancía.

El cobrará una pana sobre cada animal de pezuña, media pana por cada cabeza de ganado y un cuarto por un cuadrúpedo menor.

También recibirá un masha sobre cada carga importante de mercancía.

182 Porque tales artículos generalmente eran comprados por el rey.

También responderá por cualquier cosa que hayan perdido los mercaderes en la parte del condado bajo su cargo.

Después de examinar cuidadosamente los productos extranjeros en lo referente a su calidad superior o inferior y de estamparles su sello, los enviará al director de peajes.

O puede enviar al rey un espía disfrazado de comerciante con información sobre la cantidad y calidad de la mercancía.

Habiendo recibido esta información, el rey a su vez lo enviará al director de peajes a fin de exhibir la todopoderosa autoridad del rey. El director dirá a los mercaderes en cuestión que tal y cual mercader ha traído tal y cual cantidad de mercancía superior o inferior, que ninguna tiene posibilidad de esconder y que esa información se debe al omnisciente poder del rey.

Para quienes escondan productos inferiores se impondrá una multa de ocho veces la cantidad de impuesto; y por esconder o encubrir productos superiores, éstos serán totalmente confiscados.

Cualquier cosa que cause daño o sea inútil para el país será rechazado; y cualquier cosa que tenga una utilidad inmensa, como las semillas no fácilmente disponibles, serán dejadas pasar libres de impuesto.

REGULACION DE LOS IMPUESTOS DE PEAJE

La mercancía externa (*bahyam*, esto es, que llega de las provincias), interna (*abhyantaram*,

esto es, manufacturada dentro de los fuertes), o extranjera (*atithyam*, esto es, importada de países extranjeros) estará toda sujeta al pago de peaje tanto al ser exportada (*nishkramya*) e importada (*pravesyam*).

Los productos importados pagarán 1/5 de su valor como peaje.

De flores, fruta, vegetales, raíces, raíces bulbosas, *pallikya* (?), semillas, pescado seco y carne seca, el director recibirá 1/6 como peaje.

Por lo que se refiere a conchas, diamantes, piedras preciosas, perlas, corales y collares, expertos conocedores del tiempo, costo y terminado de la producción de tales artículos fijarán la cantidad de impuesto.

Sobre prendas fibrosas, ropa de algodón, seda, armaduras de malla, sulfuro de arsénico, arsénico rojo, bermellón, metales, e ingredientes colorantes; de sándalo, sándalo café, picanteras, fermentos, vestidos y similares; de vino, marfil, pieles, materias primas para la elaboración de prendas fibrosas o de algodón, carpetas, cortinas y productos derivados del gusano; y de lana y otros productos derivados de las cabras y las ovejas recibirá 1/10 ó 1/13 como peaje.

De ropa, cuadrúpedos, bípedos, hilos, algodón, esencias, medicinas, madera, bambú, fibras, pieles y vasijas de arcilla; de granos, aceites, azúcar, sal, licor, arroz cocinado y similares, recibirá 1/20 ó 1/23 como peaje.

Los derechos de puerta (*dvaradeya*) serán 1/3 de los derechos de peaje; este impuesto puede ser anulado si las circunstancias necesitaran tal favor. Los productos nunca serán vendidos donde se den o se manufacturen.

Cuando los minerales y otros productos sean comprados de las minas, se impondrá una multa de 600 panas.

Cuando las flores o las frutas sean compradas de jardines frutales o florales, se impondrá una multa de 54 panas.

Cuando vegetales, cuernos, raíces bulbosas sean compradas de jardines vegetales, se impondrá una multa de 51 3/4 panas.

Cuando cualquier clase de pasto o grano sea comprado del campo, se impondrá una multa de 53 panas.

Las multas permanentes de 1 pana y 1 1/2 panas serán cobradas sobre la producción agrícola.¹⁸³

De aquí que de acuerdo con las costumbres de las ciudades o las comunidades, la tarifa del impuesto será fijada en proporción a la gravedad de las violaciones.

EL DIRECTOR DE LA TEJEDURIA

El director de la tejeduría empleará a personas calificadas para manufacturar hilos, sacos, telas y cuerdas.

Las viudas, mujeres desgraciadas, muchachas, mujeres mendigantes o ascéticas, mujeres obligadas a trabajar a fin de pagar multas, ma-

dres de prostitutas, mujeres ancianas servidoras del rey y prostitutas que hayan cesado de atender los templos en servicio, serán empleadas para cortar lana, fibra, algodón, pañicula, cáñamo y lino.

Los salarios se fijarán teniendo en cuenta si los hilos torcidos son finos, gruesos o de calidad media; y en proporción a una cantidad mayor o menor manufacturada y en consideración a la cantidad de hilo torcido, aquellas que produzcan una mayor cantidad serán obsequiadas con aceite y pasteles secos de frutas de mirobálico.

También se les puede hacer trabajar los días festivos mediante el pago de recompensas especiales.¹⁸⁴

Los salarios pueden ser reducidos si, al hacerse cargo de la calidad de la materia prima, la cantidad de los hilos retorcidos se descubre reducida.

El tejido puede ser hecho también por aquellos artesanos que estén calificados para hilar una cantidad dada de trabajo en un tiempo dado y por una cantidad fija de salario.

El director deberá estar asociado estrechamente con los trabajadores.¹⁸⁵

Aquellos que manufacturan telas de fibras, prendas de vestir, ropas de seda, telas de lana y géneros de algodón, serán recompensados con regalos, tales como esencias, guirnaldas de flores o algunos otros premios de estímulo.

¹⁸³ A diferencia de las multas anteriores que son ocasionales, estas multas son cobradas permanentemente sobre la venta de los productos agrícolas sin tener en cuenta si se cometió o no una violación. Un pana se cobra al comprador y otra y media pana al vendedor.

¹⁸⁴ Dándoles las sobras de comida u ofreciéndoles esencias, flores o comestibles.

¹⁸⁵ A fin de detectar los medios que pueden emplear para robar tela o el material.

Varias clases de prendas de vestir, cobijas y cortinas serán manufacturadas.

Aquellos que conozcan el trabajo manufacturarán armaduras de malla.

Aquellas mujeres que no se muevan de sus casas, otras cuyos maridos hayan ido al extranjero y las que sean lisiadas o muchachas pueden, cuando se vean obligadas a trabajar para subsistir, ser provistas con trabajo retorciendo hilos con la debida cortesía, a través de sirvientas de la tejeduría.

Aquellas mujeres que pueden presentarse en la tejeduría cambiarán al amanecer sus tejidos por jornales. Sólo se dejará la luz que sea suficiente para examinar los hilos. Si el director mira a la cara de tal mujer o habla sobre cualquier otro trabajo, será castigado con la primera disposición. El retraso en el pago de los salarios será castigado con la disposición media; igualmente cuando los salarios sean pagados por un trabajo no completado.

La mujer que habiendo recibido salarios no realice el trabajo, será castigada cortándole el pulgar.

Aquellos que se apropien sin derecho, roben o huyan con la materia prima que se les haya entregado serán castigados de la misma manera.

Los tejedores, al ser culpables, serán multados en sus tejidos en proporción a sus delitos.

El director se asociará íntimamente con aquellos que manufacturen cuerdas y armaduras de malla, y llevará a cabo la manufactura de cintas y otros artículos.*

Llevará a cabo la manufactura de cuerdas a partir de hilos y fibras y de cintas de caña y corteza de bambú, con las que los animales de tiro son entrenados o atados.

EL DIRECTOR DE AGRICULTURA

Poseedor del conocimiento de la ciencia de la agricultura referente a la plantación de arbustos y árboles o asistido por quienes estén entrenados en tales ciencias, el director de agricultura recogerá a su tiempo las semillas de toda clase de granos, flores, frutas, vegetales, raíces bulbosas, raíces, pallikya (?), plantas productoras de fibras y algodón.

Empleará esclavos, trabajadores y prisioneros para sembrar las semillas en las tierras de la corona que hayan sido a menudo y satisfactoriamente aradas.

El trabajo de los hombres mencionados no sufrirá por motivo de ningún fallo en el arado de cualquier otro instrumento necesario o de toros. Tampoco habrá ningún retraso en procurarles la ayuda de herreros, carpinteros, perforadores, cordeleros, así como la de quienes atrapan serpientes, y personas similares.

Cualquier pérdida debida a las personas anteriores mencionadas será castigada con una multa igual a la pérdida.

La cantidad de lluvia que cae en el condado de Jangala,¹⁸⁶ es 16 dronas; la mitad más en los condados húmedos; por lo que se refiere a los condados que son apropiados para la

* [Ver nota precedente, N. del D.]

¹⁸⁶ En condados desérticos.

agricultura, 13 1/2 dronas en el condado de Asmakas¹⁸⁷; 23 Dronas en Avanti; y una inmensa cantidad en los condados del Oeste,¹⁸⁸ las fronteras del Himalaya y los países donde los canales de agua se utilizan en la agricultura.

Cuando un tercio de la cantidad requerida de lluvia cae durante los meses de apertura y cierre de la estación de lluvia¹⁸⁹ y dos tercios en el medio,¹⁹⁰ entonces la estación de lluvia es considerada muy uniforme.

Puede hacerse un pronóstico de la lluvia observando la posición, movimiento y fecundidad de Júpiter, la elevación y fijación y movimiento de Venus, y el aspecto natural o anormal del sol.

Del sol, puede predecirse la germinación de las semillas; de la posición de Júpiter, la formación de los granos puede inferirse; y de los movimientos de Venus puede inferirse la lluvia.

Tres son las nubes que continuamente llueven por siete días; ochenta son las que derraman gotas de minutos; y sesenta son las que aparecen con el brillo del sol; esto se denomina arcoíris. Donde la lluvia, libre del viento y sin mezclarse con el sol, cae de manera que da tres vueltas de arado posible, ahí la maduración de una buena cosecha es cierta.

De aquí que, de acuerdo con una mayor o menor lluvia, el director deberá esparcir las semillas que requieran más o menos agua.

¹⁸⁷ Los condados de Maharashtra.

¹⁸⁸ Los condados de Konkana.

¹⁸⁹ Los meses de Sravana y Kartika.

¹⁹⁰ Proshthapada y Asvayuja.

Sali (una especie de arroz), vrihi (arroz), kodrava (*Paspalum Scrobiculatum*), tila (*sesamum*), priyangu (semillas), daraka (?), y varaka (*Phraseolus Tribolous*) deberán ser sembrados al principio de la estación lluviosa.

Mudga (*Phraseolus Mungo*), Masha (*Phraseolus Radiatus*) y saibya (?) deberán sembrarse a la mitad de la estación.

Kusumbha (cártamo), masura (*Ervum Hirsutum*), Kuluttha (*Dolichos Uniflorus*), yava (cebada), godhuma (trigo), kalaya (semillas de leguminosas), atasi (semilla de lino) y sashapa (mostaza) deben sembrarse al final.

O las semillas pueden sembrarse de acuerdo con los cambios de la estación.

Los campos que se dejan sin sembrar (vapatiriktam, esto es, debido a la falta de manos) pueden cultivarse empleando a aquellos que cultivan por la mitad de la producción, o por aquellos que viven por su esfuerzo físico, que pueden cultivar esos campos por 1/4 ó 1/5 del producto; o pueden pagar al rey todo lo que puedan sin someterse a una carga muy pesada, con la excepción de su propias tierras privadas, que son difíciles de cultivar.

Los que cultivan irrigando por trabajo manual pagarán 1/5 de la producción como tarifa de agua¹⁹¹; acarreando el agua sobre los hombres 1/4 de la producción; y sacando el agua de ríos, lagos, tanques y pozos 1/3 ó 1/4 del producto.¹⁹²

El director deberá cultivar cosechas de llu-

¹⁹¹ Levantamientos de agua trabajados por bueyes.

¹⁹² Agua proporcionada por canales.

vía, cosechas de invierno o cosechas de verano de acuerdo con la disponibilidad de trabajadores y agua.

Las cosechas de arroz y similares son las mejores; los vegetales son de naturaleza intermedia; y la caña de azúcar es una de las cosechas peores, ya que está sujeta a varios males y requiere de mucho cuidado y gasto para madurar.

Las tierras que son batidas por espuma (phenaghatah, esto es, bancos de ríos, etc.) son adecuadas para cultivar valliphala (calabaza, calabacino y similares); las tierras que frecuentemente son inundadas por el agua para la pimienta larga, uvas y caña de azúcar; la vecindad de pozos para los vegetales y las semillas; las tierras bajas¹⁹³ para las cosechas verdes; y los surcos marginales entre dos líneas de cosechas son adecuadas para la plantación de plantas fragantes, hierbas medicinales, raíces cascus, hira (?), beraka (?), pindaluka (gomá) y similares.

Tales hierbas medicinales, como las que crecen en las tierras pantanosas deberán ser plantadas no sólo en las tierras adecuadas para ellas, sino también en vasijas.

Las semillas o granos deben ser expuestos al rocío y calor por siete noches; las semillas de kosi son tratadas de manera similar por tres noches; la semilla de caña de azúcar y similares son aplastadas al final del corte con la mezcla de miel, manteca clarificada, manteca de puerco y estiércol de vaca; las semillas de las raíces bulbosas con miel y mantequilla clarificada; las semillas de algodón con estiércol

de vaca; y los fosos de agua a las raíces de los árboles deberán ser quemados y abonados con los huesos y el estiércol de las vacas en las ocasiones adecuadas.

Las germinaciones de las semillas, al crecer, deberán ser abonadas con un fresco botín de pescado y regados con la leche de snuhi (*Euphorbia Antiquorum*).

Donde haya humo causado por la quemazón de la esencia de las semillas del algodón y la piel de una serpiente, las serpientes no se quedarán.

Siempre al sembrar las semillas, un puñado de semillas mojadas en agua con una pieza de oro deberán ser sembrados primero.

Se entregarán provisiones a los observadores, jardineros, bardas y vacas, a los esclavos y trabajadores, en proporción a la cantidad de trabajo que desempeñen.

Se les pagará una pana y cuarto por mes. Los artesanos serán provistos con salarios y provisiones de acuerdo con la cantidad de trabajo que hagan.

Aquellos que conocen las Vidas y que están comprometidos a hacer penitencia, pueden tomar de los campos flores y frutos maduros para el propósito de adorar a sus dioses, y arroz y cebada para el propósito de realizar el agrayaña, una realización sacrificial al comienzo de la estación de cosecha, también aquellos que viven juntando granos en los campos pueden juntarlo donde hayan sido acumulados y quitados.

Los granos y otras cosechas serán cobrados tan a menudo como sean cosechados. Ningún

¹⁹³ Los húmedos hechos de los lagos.

hombre listo dejará nada en los campos, ni siquiera paja. Las cosechas, al ser cortadas, serán amontonadas en altas pilas con la forma de torrecillas. Las pilas de cosechas no se mantendrán juntas, ni sus puntas deberán ser pequeñas o bajas.

Los pisos de trillar de diferentes campos estarán situados cerca uno de otro.

Los trabajadores en los campos siempre tendrán agua, pero no fuego.

EL DIRECTOR DE LICORES

Empleando a hombres que conozcan la manufactura del licor y los fermentos, el director de licores llevará a cabo el tráfico de licor no sólo en los fuertes y en las ciudades, sino también en los campos.

De acuerdo con los requerimientos de la demanda y entrega, puede centralizar o descentralizar la venta de licor.

Una multa de 600 panas será impuesta a todos los violadores que no sean los manufactureres, compradores o vendedores en el tráfico del licor.

El licor no deberá ser sacado de las villas, ni las tiendas de licor deberán estar cerca una de otra.

Por temor a que los hombres echen a perder el trabajo en manos, y los Aryas violen su decencia y carácter virtuoso, y por temor a que los incendiarios cometan actos indiscretos, el licor será vendido a personas de bien conocido carácter en cantidades tan pequeñas

como un cuarto o medio kudumba, un kudumba, media prastha o una prastha. Quienes sean bien conocidos y de carácter puro podrán sacar el licor de la tienda.

O todos pueden ser obligados a beber licor dentro de las tiendas y no permitírseles salir enseguida, a miras de detectar artículos, tales como depósitos sellados, depósitos no sellados, artículos dados para reparación, artículos robados y similares, que los clientes puedan haber adquirido por medios tontos. Cuando se les encuentra en posesión de oro y otros artículos que no sean de su propiedad, el director debe hacer que sean arrestados fuera de la tienda. Igualmente quienes son demasiado extravagantes o ganan más allá de lo que reciben, serán arrestados.

Ningún licor fresco, que no sea licor malo, será vendido por debajo de su precio. El licor malo puede venderse en cualquier otro lado o darse a los esclavos o trabajadores en lugar de salarios; o puede formar la bebida de las bestias para el arado o la subsistencia de los puercos.

Las licorerías pueden contener muchos cuartos provistos con asientos alejados. El cuarto de beber puede contener esencias, guirnaldas de flores, agua y otras cosas confortables adecuadas a las estaciones cambiantes.

Los espías estacionados en las tiendas atestiguarán si el gasto en que incurren los clientes en la tienda es ordinario o extraordinario, y también si hay algunos extranjeros. También deberán atestigar el valor del vestido, ornamentados y oro de los clientes que yacen ahí embriagados.

Cuando los clientes intoxicados pierdan

alguna de sus cosas, los mercaderes de la tienda no sólo responderán por la pérdida, sino que también pagarán una multa equivalente.

Los mercaderes sentados en cuartos medio cerrados observarán la aparición de clientes locales y extranjeros, quienes, bajo el aspecto real o falso de Aryas yacen ebrios junto con sus hermosas mujeres.

De varias clases de licor, como medaka, prasanna, asava, arichta, maireya y madhu:

Medaka se manufactura con una drona de agua, media adhaka de arroz y tres prasthas de hinva (fermento).

Doce adhakas de harina (pishta), cinco prastas de kinva (fermento) con la adición de especias (jatisambhara), junto con la corteza y frutos del putraka¹⁹⁴ (una especie de árbol), constituye el prasanna.

Cien palas de kapittha (*Feronia Elephantum*), 500 palas de phanita (azúcar) y una prastha de miel (madhu), forman el asava.

Con el incremento de un cuarto de los ingredientes anteriores se manufactura una asava de calidad superior; y cuando los mismos ingredientes se disminuyen hasta un cuarto cada uno, se vuelve de inferior calidad.

La preparación de varias clases de arishta para varias enfermedades debe aprenderse de los médicos.

Un atole amargo de la decocción de la corteza del meshasrngi (una especie de veneno)

mezclado con guda y con el polvo de pimienta larga y pimienta negra o con polvo de triphala (1 Terminalia Chehula, 2 Terminalia, Bellerica, y 3 Phyllanthus Emblica), produce la mai-reya.

Para todas clases de licor mezclado se agrega siempre el polvo de tripala.

El jugo de uvas se llama madhu. Su propio lugar de origen (svadesa) es el comentario sobre sus varias formas como kapisayana y harahuraka.

Una drona de paste cocida o no cocida de masha (*Phaseolus Radiatus*), tres partes más de arroz y una karsha de morata (*Alangium Hexapetalum*) y similares, hacen el kiva (fermento).

En la fabricación de medaka y prasanna, cinco karshas de el polvo de cada patha (*Clypea Hermandifolia*), lodhra (*Symplocos Racemosa*), tejovati (*Piper Chaba*), elavaluka (*Solanum Melongena*), miel, jugo de uvas (madhurasra), priyangu (Semillas pánicas), daruharidra (una especie de cúrcuma), pimienta negra y pimienta larga son agregados como sambhara, especias indispensables.

La decocción de madhuka (*Bassia Latifolia*) mezclada con azúcar granulada, al agregarse al prasanna, le da un color muy agradable.

La cantidad requerida de especias que deben agregarse al asava es un karsha del polvo de cada una de las chocha (cortezas de canela), chitraka (*Plumbago Zeylanica*), vilanga y gajapippali (*Scindapsus Officinalis*) y dos karshas del polvo de cada kramuka (nuez de areca), madhuka (*bassia Latifolia*), musta (*Cyorus Rotundus*) y lodhra (*Symplocos Racemosa*).

¹⁹⁴ Una especie de árbol en la provincia de Kamarupa.

La adición de un décimo de los ingredientes anteriores, esto es, chocha, kramuka, etc., se llama bijabandha.

Los mismos ingredientes que se agregan al prasanna se agregan también al licor blanco.

El licor que se manufactura de los frutos del mango puede contener una mayor proporción de esencia de mango o de especias. Se le llama mahasura cuando contiene sambhara (especias descritas arriba).

Cuando un puñado, con los dedos doblados de manera que las uñas no se pueden ver del polvo de azúcar granulada disuelta en la decocción de morata (*Alangium Hexapetalum*), palasa (*Butea Frondosa*), dattura (*Datura Fastuosa*), karaña (*Robinia Mitis*), meshasrn-ga (una especie de veneno) y la corteza de árboles lechosos (*kshiravrksha*) mezclado con la mitad de la pasta formada combinando los polvos de lodhra (*Symplocos Racemosa*), chitraka (*Plumbago Zeylanica*), vilanga, patha (*Clypea Hermandifolia*), musta (*Cyprus Rotundus*), kalaya (leguminous semillas) duruhridra (*Amonum Xanthorrhizon*), indivara (Loto Azul), satapushpa (*Anethum Sowa*), apamarga (*Achyranthes Aspera*), saptaparna (*Echites Scholaris*) y nimba (*Nimba Melia*) se agregan a un kumbha de licor pagable por el rey, lo hace muy agradable. Cinco palas de phanita (azúcar) se agregan a lo anterior a fin de aumentar su sabor.

En ocasiones especiales al pueblo será permitido manufacturar licor blanco (*svetasura*), arishta para usar en enfermedades y otras clases de licor.

En la ocasión de los festivales, ferias y pe-

regrinaciones se otorgará el derecho de manufacturar licor durante cuatro días.

El director cobrará las multas diarias (dai-vasikamatvayan, v.g. cuotas de licencia) de todos a quienes en esa ocasión se les permita manufacturar licor.

Las mujeres y los niños coleccionarán "sura" y "kinva", "fermento".

Aquellos que tratan con un licor que no sea el del rey deben pagar un cinco por ciento de peaje.

Con referencia al sura, medaka, arishta, vino, phalamla (bebidas ácidas preparadas con frutas) y amlasidhu (bebida destilada de la melaza):

Habiendo atestiguado la venta diaria de las anteriores clases de licor, la diferencia de las medidas públicas y reales, y la excesiva cantidad de procedimientos de venta realizados en consecuencia, el director fijará la cantidad de compensación debida al rey por los mercaderes locales o extranjeros al causar una pérdida en el tráfico de licor del rey y siempre tomará la mejor medida.

EL DIRECTOR DEL RASTRO

Cuando una persona atrapa, mata o molesta venados, bisontes, pájaros y peces que son declarados bajo la protección del Estado o que viven en bosques bajo la protección del Estado (abhayaranya), será sancionado con castigo más fuerte.

Los jefes de familia que se internen en las reservas de los bosques serán sancionados con el castigo medio.

Cuando una persona atrape, mate o moleste peces o pájaros que no devoren a otros animales será multada con 26 3/4 panas; y cuando mata lo mismo a venados y otras bestias, será multado con el doble.

De las bestias de presa que hayan sido capturadas, el director tomará un sexto; de los peces y pájaros de naturaleza similar tomará un décimo o más; y de los venados y otras bestias un décimo o más como impuesto.

Un sexto de animales vivos, como pájaros y bestias, se dejará en los bosques bajo la protección del estado.

Los elefantes, caballos y animales que tengan la forma del hombre,* del toro o del asno, que viven en océanos, así como los peces en tanques, lagos, canales y ríos; y los pájaros de juego como el krauñcha (una especie de garza), utkrosaka (quebrantahuesos), datyuha (una especie de cucú), hamsa (cisne), chakravka (un pato brahmán), jivañjivaka (una especie de faisán), bhrngaraja (*Ianus Malabaricus*), chakora (codorniz), mattakokila (cucú), pavo real, loro y madanasarika (maina) así como otros animales de buena suerte ya sean bestias o pájaros, serán protegidos de toda clase de molestias.

Aquellos que violen la regla anterior serán castigados con la primera disposición.

Los carniceros venderán carne fresca y sin huesos de bestias recién matadas.

Si venden carne con hueso, darán una compensación equivalente.

Si hay alguna disminución en el peso debido al uso de una falsa balanza, darán ocho veces la disminución.

El ganado como becerros, toros y vacas de leche no debe ser sacrificado.

Quien los sacrifique o los torture hasta matarlos será multado con 50 panas.

La carne de los animales que han sido matados fuera del rastro, descabezada, sin piernas y sin huesos, la carne podrida y la carne de animales que han muerto inesperadamente no deben venderse. De otra manera, se impondrá una multa de 12 panas.

El ganado, las bestias salvajes, los elefantes, y los peces viviendo en la foresta bajo la protección del Estado serán, si adquieren una naturaleza viciosa, atrapados y matados fuera de la reserva del bosque.

EL DIRECTOR DE PROSTITUTAS

El director de prostitutas empleará una prostituta en la corte del rey, con un salario de 1,000 panas por año, ya sea nacida o no en una familia de prostitutas, y notoria por su belleza, juventud y talento.¹⁹⁵

* [Traducción exacta, pero que nos provoca dudas no resueltas. Dejamos el texto a la interpretación del lector. N. del D.]

195 Belleza y talento deberán ser la única consideración en la selección de una prostituta.

Una prostituta rival, con la mitad del salario mencionado, será contratada también.

Cada vez que esta prostituta vaya al extranjero o muera, su hermana o hija actuarán por ellas y recibirán el salario y sus propiedades. O su madre puede sustituir a otra prostituta. En la ausencia de cualquiera de éstas, el rey mismo tomará la propiedad.¹⁹⁶

Con miras a agregar más al esplendor de las prostitutas que sostienen la sombrilla real, el cántaro de oro y el abanico, y que atienden al rey sentado en su litera real, en el trono o el carro, las prostitutas serán clasificadas como de rango primero, medio y más alto, de acuerdo con su belleza y el esplendor de sus joyas; igualmente su salario se fijará por miles.

Aquella que haya perdido su belleza será nombrada enfermera.

Una prostituta pagará 24,000 panas como rescate para recuperar su libertad; y el hijo de una prostituta 12,000 panas.

Desde la edad de ocho años, una prostituta deberá recibir educación musical ante el rey.

Aquellas prostitutas, esclavas hembras y ancianas que sean incapaces de prestar ningún servicio en la forma de gozo, trabajarán en la cocina o el almacén del rey.

Una prostituta que, poniéndose bajo la protección de una persona particular, deje de asistir a la corte del rey pagará una pana y cuarto por mes al gobierno.

El director determinará las ganancias, herencia, ingreso, gasto y futuro sueldo de cada prostituta.

También vigilará su gasto extravagante.

Cuando una prostituta pone sus joyas en manos de cualquier persona que no sea su madre, será multada con 4 1/4 panas.

Si vende o hereda sus pertenencias, será multada con 50 1/4 panas.

Una prostituta será multada con 24 panas por difamación; el doble por causar daño; y 50 1/4 panas así como 1 1/2 panas por cortar la oreja de cualquier persona.¹⁹⁷

Cuando un hombre tiene relación con una prostituta contra su voluntad, o con una muchacha prostituta, será castigado con la pena más alta. Pero cuando tiene relación con una prostituta que lo desea (menor de edad), será castigado con la primera disposición.

Cuando un hombre mantiene a una prostituta encerrada o la secuestra contra su voluntad, o la desfigura causándole daño, será multado con 1,000 panas o más, elevándose al doble del rescate de ella dependiendo de las circunstancias del crimen y de la posición y estatus de la prostituta.

Cuando un hombre causa daño a una prostituta de la corte, será multado tres veces con la cantidad de su rescate.

Cuando un hombre causa daño a una prostituta madre, a su joven hija o a un rupada-

¹⁹⁶ Los hijos no son herederos de la propiedad de las prostitutas.

¹⁹⁷ 50 1/4 panas al rey; y 1 1/2 al director.

si,¹⁹⁸ será castigado con la más alta pena.

En todos los casos de crímenes, el castigo por los crímenes cometidos por primera vez será el primer castigo o disposición; el doble por los crímenes cometidos por segunda vez; el triple por la tercera vez, y por los crímenes cometidos por cuarta vez, el rey podrá imponer cualquier castigo que quiera.

Cuando una prostituta no otorgue su persona a nadie bajo las órdenes del rey, recibirá 1,000 golpes con un látigo o pagará una multa de 5,000 panas.

Cuando, habiendo recibido la cantidad requerida de cuotas, una prostituta no esté de acuerdo en otorgar su persona, será multada con dos veces la cantidad de la cuota.

Cuando, en su propia casa, una prostituta prive a su amante a su gozo será multada con ocho veces la cantidad de las cuotas, a menos que el amante resulte ser intratable socialmente a causa de una enfermedad y defectos personales.

Cuando una prostituta mate a su amante, será quemada viva o arrojada al agua.

Cuando un amante le robe las joyas o el dinero, o rehúse pagar las cuotas debidas a la prostituta, será multado con ocho veces esa cantidad.

Cada prostituta deberá rendir información al director sobre la cantidad de sus cuotas diarias, su ingreso futuro y el amante bajo su influencia.

¹⁹⁸ Que está empleado en hacer guirnaldas, esencias y similares.

Las mismas reglas se aplicarán para el actor, bailarín, cantante, ejecutante de un instrumento musical, un bufón, un mimo, un saltarín de cuerda, un juglar, un poeta errante o un heraldo, alcahuetes y mujeres deshonestas.

Cuando las personas anteriormente descritas vienen de países extranjeros para realizar sus actividades, deben pagar cinco panas como cuota de licencia.

Cada prostituta pagará cada mes el doble de la cantidad de la ganancia de un día al gobierno.

Aquellos que enseñan a las prostitutas, esclavas hembras y actrices, artes como el canto, la ejecución de instrumentos musicales, lectura, baile, actuación, escritura, pintura, a tocar instrumentos como la vina, cachimbo o tambor, a leer pensamientos de otros, manufacturar esencias y guirnaldas, a lavar el pelo y el arte de atraer y cautivar la mente de otros, serán mantenidos por el Estado.

Ellos (los maestros) entrenarán a los hijos de prostitutas para ser actores principales en el escenario.

Las esposas de actores y otras de profesión similar a quienes se les han enseñado varios idiomas y el uso de señas, podrán, junto con sus parientes hacer uso de esto, detectando a los malvados y asesinando o eludiendo a los espías extranjeros.

EL DIRECTOR DE BARCOS

El director de barcos examinará las cuentas relativas a la navegación, no sólo en océanos y

bocas de ríos, sino también en lagos, naturales o artificiales, en ríos, en la vecindad de Shaniya o en otras ciudades fortificadas.

Las villas de las playas o en los bancos de los ríos y lagos pagarán una cantidad fija de impuesto.

Los pescadores darán un sexto de su pesca como cuota por licencia de pescar.

Los mercaderes pagarán el peaje acostumbrado en las ciudades portuarias.

Los pasajeros llegando a bordo del barco del rey pagarán la cantidad requerida en las cuotas de navegación.

Aquellos que hagan uso de los barcos del rey pescando conchas y perlas pagarán la cantidad requerida de contratación o se hacen de sus propios botes.

Los deberes del director de minas explicarán los del director de conchas y perlas.

El director de barcos observará estrictamente las costumbres prevalecientes en las ciudades comerciales, así como las órdenes del director de ciudades (pattana, ciudad portuaria).

Cada vez que un barco azotado por el clima llegue al puerto, mostrará amabilidad paternal hacia él.

Las embarcaciones que traigan mercancía echada a perder por el agua pueden ser exentas del peaje o pueden tener un peaje reducido a la mitad y permitírseles navegar cuando llegue el tiempo de emprender la marcha.

Los barcos que tocan puertos en su camino serán obligados al pago del peaje.

Los barcos piratas, las embarcaciones que van para el país de un enemigo, así como los que han violado las costumbres y reglas en vigor en las ciudades portuarias, deben ser destruidos.

En los ríos largos que no pueden ser vadear, ni siquiera durante las estaciones de invierno y verano, se lanzarán al agua grandes botes provistos con un capitán, un piloto y servidores para sostener la hoz y las cuerdas y para sacar el agua.

Los pequeños botes serán lanzados en los ríos menores que fluyen durante la estación de lluvias.

Vadear o cruzar el río sin permiso puede estar prohibido, por temor a que los traidores lo puedan cruzar y escapar.

Cuando una persona vadea o cruza un río fuera del lugar adecuado y a horas desacostumbradas, será castigada con la primera disposición.

Cuando un hombre vadea o cruza el río en el lugar acostumbrado y a la hora acostumbrada sin permiso, será multado con 26 3/4 panas.

Los pescadores, leñadores, portadores de leña, pasto, flores y frutas, los jardineros, vendedores de vegetales y pastores, las personas que persiguen a criminales sospechosos, los mensajeros que siguen a otros mensajeros que llevan ventaja, los servidores comprometidos a cargar cosas, provisiones y órdenes para el ejército, los que usan sus propios trasbordadores, así como los que proporcionan a las villas de distritos alejados con semillas, artículos necesarios para la vida, lujos y otras cosas accesorias, serán exentos de cruzar ríos a horas y lugares fijos.

Los brahmanes, ascetas, niños, ancianos, afligidos, mensajeros del rey y mujeres embarazadas serán provistos por el director de bases gratis para cruzar ríos.

Los mercaderes extranjeros que han estado visitando la ciudad frecuentemente, así como los bien conocidos por los mercaderes locales, serán dejados descender en las ciudades fronterizas.

Cualquier persona que esté raptando a la esposa o hija de otra, alguien que se esté llevando el trigo de otro, una persona sospechosa, alguien que parezca estar perturbado, aquel que no tenga equipaje, que intente encubrir o evadir el conocimiento de una carga valiosa por un lado, uno que se acabe de poner una vestidura diferente, alguien que se acabe de convertir en asceta, alguien que finja estar sufriendo una enfermedad, aquel que parezca estar alarmado, alguien que clandestinamente se esté llevando cosas valiosas, o yendo en una misión secreta, o portando armas o explosivos, o cualquiera que con una mano sostenga veneno y alguien que venga desde muy lejos sin un pase, será arrestado.

Un cuadrúpedo menor, así como un hombre con alguna carga, pagará un masha.

Una carga grande, una carga llevada en hombros, una vaca y un caballo, pagarán cada uno dos mashas.

Un camello y un búfalo pagarán cada uno cuatro mashas.

Un pequeño carro 5 mashas; y un carro de tamaño mediano tirado por toros pagarán 6 mashas; y un carro grande 7 mashas.

Una gran carga de mercancía, 1/4 masha; esto explica otras clases de cargas. En los ríos grandes las cuotas de trasbordador son el doble de lo anterior.

Las ciudades cercanas a los lugares pantanosos darán al hombre del trasbordador la cantidad prescrita de alimentos y salario.

En las fronteras los trasladistas recibirán el peaje, el amirallamiento de carga y el amirallamiento de camino. También confiscarán la propiedad de las personas que viajen sin pase. El director de barcos responderá por la pérdida causada por la pérdida del bote debido a una carga muy pesada, a navegar a una hora o en un lugar inapropiados, por falla del trasladista o por falla de reparación. Los barcos deberían ser botados entre los meses de Ashadha, los primeros siete días siendo omitidos, y Karthika; la evidencia de un trasladista debería darse y se remitiría el ingreso.

EL DIRECTOR DE REBAÑOS

El director de rebaños supervisará los rebaños mantenidos por recompensas o salarios; los rebaños cedidos por una cantidad fija de producción diaria; los rebaños inútiles y abandonados; los rebaños mantenidos por una parte de la producción diaria; las clases de rebaños; el ganado que se descarrío; el ganado que se perdió irrecuperablemente; y la cantidad total de leche y mantequilla clarificada.

Cuando un pastor de ganado vacuno, de búfalos, lechero, mantequillero y cazador, alimentados por salarios, pastorean vacas lecheras en cientos, porque si pastorean los rebaños por el beneficio de la leche y el aceite de man-

teca clarificada, pasarán hambre hasta morir los becerros, ese sistema de crianza del ganado se denomina "rebaños mantenidos por salarios".

Cuando una sola persona cría un ciento de cabezas formado por igual número de vacas viejas, vacas lecheras, vacas preñadas, vaquillas y becerros y le da al dueño 8 varakas de manteca clarificada al año, así como la piel curtida de las vacas muertas, si hay alguna, a este sistema se le llama "rebaños entregados por una cantidad fija de producción láctea".

Cuando aquellos que crían un ciento de cabezas formado por una cantidad igual de cada uno, ganado afligido, ganado lisiado, ganado que no puede ser ordeñado más que por la persona acostumbrada, ganado que no se ordeña fácilmente y ganado que mata a sus propias crías, dan a cambio (al propietario) una parte de la producción láctea, se le llama "ganado inútil y abandonado".

Cuando bajo el temor a los enemigos del ganado éste se entrega al cuidado de un director, dándole un décimo de la producción láctea por su protección, se le denomina "rebaños mantenidos por una parte de la producción láctea".

Cuando el director clasifica al ganado como becerros, vaquillas, domables, para el rastro, toros que serán entrenados para el yugo, toros guardados para cruzar vacas, ganado que sólo es adecuado para la provisión de carne, búfalos y búfalos de tiro; becerros hembras, vaquillas hembras, vacas preñadas, ganado lechero, ganado estéril, ya sean vacas o búfalos; crías que tienen un mes o dos de edad así como los que son aún menores; y cuando, como debe ser, los marca a todos, inclusive a sus crías de

uno o dos meses de edad junto con el ganado perdido que ha permanecido en los campos por un mes o dos; y cuando registra las marcas, las marcas naturales, color y la distancia entre un cuerno y otro de cada animal, este sistema es conocido como "clase de rebaños".

Cuando un animal es llevado por los ladrones o se encuentra dentro de los rebaños de otros, o se desconoce su paradero, se le llama "perdido".

Cuando un animal se embrolla en un lodazal o precipicio, muere de enfermedad o por avanzada edad o ahogado en el agua; cuando se mata por la caída de un árbol o en un río, cuando muere contra una piedra o es atrapado por el rayo, es devorado por el tigre o mordido por una cobra, se lo lleva un cocodrilo o es atrapado en el centro de un fuego en el bosque, se le llama "pérdida irrecuperable", o "irrecuperablemente perdido".

Los vaqueros se esforzarán por mantenerlos alejados de tales peligros.

Cualquiera que se lastime o cause a otro un daño, robe u obligue a otro a robar una vaca, deberá ser matado.

Cuando una persona sustituye un animal que porta la marca del rey por una privada, deberá ser castigado con la primera pena.

Cuando una persona recupera un animal local de los ladrones recibirá la recompensa prometida; y cuando un hombre rescata un animal extranjero de los ladrones recibirá la mitad de su valor.

Los vaqueros deberán aplicar remedios a las

crías o a las vacas viejas o a las que sufren de enfermedades.

Deberán llevar a pastar los rebaños en bosques que estén profusamente llenos de tierras de pastura por varias estaciones y de los que los ladrones, los tigres y otras bestias molestas sean alejados por cazadores ayudados por sus sabuesos.

A fin de alejar a las serpientes y los tigres, y como un medio definitivo de conocer el paradero de los rebaños, serán atadas campanas sonoras al cuello de un animal tímido.

Los vaqueros permitirán a su ganado entrar en los ríos o lagos que tengan una profundidad igual a todo lo ancho, y que estén libres de cieno y cocodrilos, y los protegerán de los peligros bajo tales circunstancias.

Cuando un animal es atrapado por un ladrón, tigre, serpiente o cocodrilo, o cuando está muy débil debido a la edad o la enfermedad, deberán hacer un reporte de ello; de otra manera, serán obligados a responder por la pérdida.

Cuando un animal perece de muerte natural deberán entregar la piel con la marca, si se trata de una vaca o un búfalo; la piel junto con la oreja, si se trata de una cabra o de una oveja; la cola con la piel conteniendo la marca, si es un asno o un camello; la piel, si se trata de uno joven; además de lo anterior también devolverán la manteca, la bilis, los tendones, los dientes, las pezuñas, los cuernos y los huesos.

Ellos (los vaqueros) podrán vender ya sea carne fresca o seca.

Darán leche sin descremar a los perros y los cerdos, y reservarán una poca de leche sin descremar en una vasija de bronce para preparar su propia comida; también pueden hacer uso de leche cuajada o queso para dar un mejor sabor a su pastel de aceite.

Aquel que venda su vaca (de entre el rebaño) pagará al rey un cuarto de rupa (valor de la vaca).

Durante la lluvia, el otoño y la primera parte del invierno, podrán ordeñar al ganado las dos veces (en la mañana y por la tarde); y durante la última parte del invierno y toda la primavera y el verano, las ordeñarán sólo una vez (esto es, en la mañana). El vaquero que ordeña una vaca una segunda vez durante estas estaciones, perderá su dedo pulgar.

Si permite que el tiempo de la ordeña se extienda, perderá el derecho al beneficio de ahí en adelante (esto es, la leche).

La misma regla se aplicará en caso de negligencia sobre el momento oportuno de poner una argolla a través de la nariz de un toro y otros animales, y para ponerles las correas y entrenarlos para el yugo.

Una drona de la leche de una vaca, al batirse, rendirá una prastha de mantequilla; la misma cantidad de leche de búfalo rendirá un séptimo de prastha más; y la misma cantidad de leche de cabras y de ovejas producirá media prastha más.

En todas las clases de leche deberá asegurarse la cantidad exacta de mantequilla mediante el batido; porque el aumento en la provisión de leche y mantequilla depende de la naturaleza del suelo y la cantidad y calidad de la pastura y el agua.

Cuando una persona provoca que un toro atado a un rebaño pelee con otro toro será castigado con la primera pena; cuando un toro es lastimado bajo tales circunstancias, será castigado con la disposición más alta.

El ganado será agrupado en rebaños de diez de color similar mientras esté pastando.

De acuerdo con la fuerza protectora de los vaqueros y la capacidad del ganado para ir lejos y extenderse para pastar, los vaqueros llevarán a su ganado lejos o cerca.

Una vez al semestre las ovejas y otros animales deberán ser despojados de su lana.

Las mismas reglas se aplicarán a los rebaños de caballos, asnos, camellos y cerdos.

Para los toros que están provistos con argollas en la nariz y que igualan a los caballos en velocidad y en llevar cargas, media bhara 2,000 palas de pastura, dos veces la misma cantidad de pasto ordinario, un tula (100 palas) de pasteles de aceite, 10 adhakas de cebada, 5 palas de sal, un kudumba de aceite para frotar sobre la nariz (nasya), 1 prastha de bebida (pana), una tula de carne, 1 adhaka de requesón, 1 drona de centeno o masha guisada (*Phraseolus Radiatus*), 1 drona de leche; o media adhaka de sura (licor), 1 prastha de aceite de ghee (sneha), 10 palas de azúcar, una pala de fruta de sringibera (gengibre) puede ser sustituida por leche.

Los mismos productos menos un cuarto cada uno formarán la dieta de las mulas, vacas y asnos; el doble de esta cantidad para los búfalos y los camellos.

Los bueyes y vacas de tiro, proporcionando

leche, serán provistos con alimento proporcionado a la duración del tiempo en que los bueyes son mantenidos en el trabajo, y la cantidad de leche que las vacas proporcionan.

Todo el ganado será provisto con abundancia de forraje y agua.

Así, la manera de criar rebaños de ganado ha sido tratada. Un rebaño de 100 cabezas de asnos y mulas contendrá 5 animales machos, de cabras y ovejas 10; y un rebaño de diez cabezas ya sea de vacas o de búfalos contendrá cuatro machos.

EL DIRECTOR DE CABALLERIZAS

El director de caballerizas revisará la crianza, edad, color, marcas, grupo o clases, y el lugar de nacimiento de los caballos, y los clasificará como los que se mantienen en la tienda para la venta; los que fueron recientemente comprados, los que han sido capturados en las guerras, los que son de crianza local, los que están hipotecados, los que son enviados del otro lado por ayuda, y los que son guardados temporalmente en los establos.

El hará un reporte de los animales que tienen pocas posibilidades de sobrevivir, lisiados o enfermos.

Cada caballerango sabrá cómo hacer un uso económico de todo lo que ha recibido del almacén y la tesorería del rey.

El director tendrá un establo construido tan espaciosamente como se requiera para el número de caballos que se guardarán dentro, dos veces tan amplio como la longitud de un

caballo, con cuatro puertas mirando hacia los cuatro cuartos, con su piso central adecuado para el balanceo de los caballos con el frente proyectado provisto con asiento de madera en la entrada, y conteniendo changos, pavoreales, con venados de manchas rojas, gansos, codornices, loros y pájaros maina; el cuarto de cada caballo será cuatro veces tan ancho o largo como el largo de un caballo, con su piso central pavimentado con planchas de madera pulida, con compartimientos separados para el forraje, con pasajes para la limpieza de la orina y el estiércol, y con una puerta orientada al Norte o al Este. La distinción de los cuartos puede hacerse de hecho o relativamente a la situación del edificio.

Los caballos sementales, los corceles y los potros se mantendrán separadamente.

Un corcel que acaba de dar nacimiento a un potro deberá ser provisto durante los primeros tres días con una bebida de una prastha de mantequilla clarificada; después será alimentada con una prastha de harina y obligado a beber aceite mezclado con medicina durante diez noches; después de esa fecha tendrá granos cocinados, pasto de forraje y otras cosas adecuadas a la estación del día.

Un potro, de diez días de edad, recibirá un kudumba de harina mezclado con un cuarto de kudumba de mantequilla clarificada y un prastha de leche hasta que tenga seis meses de edad; entonces las raciones anteriores se incrementarán en la mitad durante cada mes siguiente, con la adición de una prastha de cebada hasta que tenga tres años de edad, entonces una drona de cebada hasta que alcance los cuatro años; a la edad de cuatro o cinco años ya logra su desarrollo total y se vuelve servible.

La cara del mejor caballo mide 32 angulas; su longitud es 5 veces su cara; su zanca es de 20 angulas; y su altura es 4 veces su zanca.

Los caballos de talla media y menor tienen menos que las anteriores medidas dos o tres angulas respectivamente.

La circunferencia del mejor caballo mide 100 angulas y los caballos de tallas mediana y chica son cinco partes menores.

Para el mejor caballo la dieta será dos dronas de cualquiera de los granos, arroz, cebada, semillas, empapado o cocido, mudga cocido (*Phraseolus Mungo*), o Masha (*Phraseolus Radiatus*); una prastha de aceite, 5 palas de sal, 50 palas de carne, un adhaka de caldo, o dos adhakas de requesón, cinco palas de azúcar, para hacer su dieta apetecible, un prastha de sura (licor) o dos prasthas de leche.

La misma cantidad de bebida deberá darse especialmente a aquellos caballos que estén cansados de una larga jornada o de llevar cargas.

Un prastha de aceite para dar enema, un kudumba de aceite para frotar sobre la nariz, 1,000 palas de pastura, dos veces el pasto ordinario; y heno y pasto serán esparcidos sobre un área de 6 aratnis para formar un lecho para el caballo.

La misma cantidad de raciones menos un cuarto para caballos de talla mediana o pequeña.

Un caballo de tiro o semental de talla mediana recibirá la misma cantidad que el mejor caballo; y caballos similares de tamaño menor recibirán la misma cantidad de un caballo de talla mediana.

Los corceles y parasamas (mulas) tendrán un cuarto menos de raciones.

La mitad de las raciones dadas a los corceles le será dado a los potros.

Así se ha tratado sobre la distribución de las raciones.

Aquellos que cocinan la comida de los caballos, los mozos de cuadra y los médicos veterinarios tendrán una parte de las raciones.

Los sementales que están incapacitados debido a la edad avanzada, enfermedad o heridas de guerra, y que, siendo por lo tanto considerados inadecuados para usar en la guerra, viven sólo para consumir comida, deberán, en interés de los ciudadanos y la gente del campo, cruzarse con las yeguas.

Las razas de Kambhoja, Sindu, Aratta y Vanayu son las mejores; las de Bahlika, Papeya, Sauvira y Taitala son de calidad media; y el resto ordinarios.

Estas tres clases pueden entrenarse ya sea para la guerra o para montar, de acuerdo a su temperamento, si son furiosos, apacibles o estúpidos o lentos.

El entrenamiento regular de un caballo es su preparación para la guerra.

El movimiento circular, el movimiento lento, el saltar, galopar y responder a señales son las varias formas de montar (aupavahya).

Aupavenuka,¹⁹⁹ vardhmanaka,²⁰⁰ yamaka, (?) alidhapluta,²⁰¹ vrhatta²⁰² y trvachali²⁰³ son las variedades del movimiento circular.

La misma clase de movimiento con la cabeza y la oreja mantenidos erectos son llamados movimientos lentos.

Estos son realizados de dieciséis maneras:

Prakirnaka,²⁰⁴ prakirnottara,²⁰⁵ nishanna,²⁰⁶ parsvanuvrtta,²⁰⁷ urmimarga,²⁰⁸ sarabhakridita,²⁰⁹ sarabhapluta,²¹⁰ tritala,²¹¹ bahyanuvrtta,²¹² pañchapani,²¹³ simhaya-ta,²¹⁴ svadhuta,²¹⁵ klishta,²¹⁶ slaghita,²¹⁷ brmhita,²¹⁸ pushpabhikirna.²¹⁹

Saltar como un chango, saltar como una

199 Hasta matra mandalah, dando vueltas en un círculo de una mano de diámetro.

200 Avanzar manteniendo el movimiento circular iniciado previamente.

201 Correr y saltar simultáneamente.

202 Movimiento de sólo la porción delantera del cuerpo.

203 Movimiento de sólo la porción trasera del cuerpo.

204 Una combinación de todas clases de movimientos.

205 Lo mismo que el anterior, pero con una especie de movimiento que destaca.

206 Un movimiento en el que la parte trasera del cuerpo se mantiene firme.

207 Movimiento a los lados.

208 Movimiento hacia arriba y hacia abajo como una ola.

209 Jugar como Sarabba, una bestia.

210 Retozar como el Sarabha.

211 Movimientos usando sólo tres piernas.

212 Movimiento derecho e izquierdo.

213 Movimiento usando tres piernas y dos piernas alternativamente.

214 Ir al paso como un león.

215 Galopar con pasos largos.

216 Moverse derecho sin jinete.

217 Moverse con la parte delantera del cuerpo doblada.

218 Moverse con la parte trasera del cuerpo doblada.

219 Movimiento en zig-zag.

rana, salto súbito, saltar con una pierna, retozar como un cucú, precipitarse con el pecho casi tocando la tierra y retozar como una grulla son las diversas formas de saltar.

Volar como un buitre, retozar como un pato de agua, correr como un pavorreal, saltar como una mangosta, a la mitad de la velocidad de una mangosta, correr como un cerdo y a la mitad de la velocidad de un cerdo, son las diferentes formas de galope.

El movimiento siguiendo una señal se conoce como naroshtra.

Seis, nueve y doce yojanas²²⁰ (un día) son las distancias a ser atravesadas por caballos de carruaje.

Cinco, ocho y diez yojanas son las distancias (a ser atravesadas) por caballos de carreras y de montar.

Trotar de acuerdo a su fuerza, trotar con buena respiración y andar al paso con una carga sobre su lomo son las tres clases de trote.

Trotar de acuerdo con el poder, el trote combinado con el movimiento circular, el trote ordinario, la velocidad media y la velocidad ordinaria son también las varias clases de trote.

Los maestros calificados darán instrucciones sobre lo que se refiere a la manufactura de correas adecuadas con las cuales atar los caballos.

Los cocheros verán por la manufactura de

los avíos de guerra necesarios para los caballos.

Los médicos veterinarios aplicarán las medidas necesarias contra el crecimiento indebido o la disminución en los cuerpos de los caballos, y también cambiarán la dieta de los caballos de acuerdo con los cambios de estaciones.

Quienes mueven los caballos, quienes tienen por ocupación atarlos en los establos, quienes proveen el forraje, quienes cocinan los granos para los caballos, quienes vigilan los establos, quienes los asean y quienes aplican los remedios contra el veneno, descargarán satisfactoriamente su trabajo, realizarán satisfactoriamente sus deberes específicos y, si no lo hicieran, perderían sus salarios diarios.

Quienes sacan a fin de montarlos los caballos que se mantienen adentro de los establos ya sea por el propósito de ondear las luces (nirajana) o por tratamiento médico, serán multados con doce panas.

Cuando, debido a defectos en la medicina o a descuido en el tratamiento, la enfermedad (de la que el caballo está sufriendo) se vuelve intensa, se impondrá una multa de dos veces el costo del tratamiento; y cuando, debido a defectos en la medicina, o a no haberla administrado, el resultado se vuelve completamente el contrario, se impondrá una multa igual al valor del animal.

La misma regla se aplicará para el tratamiento de vacas, búfalos, cabras y borregos.

Los caballos serán lavados, embadurnados con polvo de sándalo y enguinaldados dos veces al día. Los días de luna nueva sacrificio

²²⁰ Una joyana: 5 5/44 millas.

a Bhutas y los días de luna llena el canto de himnos de buena esperanza será realizado. No sólo en el noveno día el mes de Asvayuja, sino también al principio y al final de las jornadas, así como en la época de enfermedad, un sacerdote agitará las luces invocando las bendiciones sobre los caballos.

EL DIRECTOR DE ELEFANTES

El director de elefantes tomará las medidas adecuadas para proteger los bosques de elefantes y supervisar las operaciones referentes a la estancia y descanso en los establos de elefantes machos, hembras o jóvenes, cuando están cansados después de entrenamiento, y examinará la cantidad proporcional de raciones de pasto, el alcance del entrenamiento que se les ha dado, sus avíos u ornamentos, así como el trabajo de los médicos de elefantes, de entrenadores de elefantes en hazañas de guerra, y de los mozos de establo, como los jinetes, atadores, etcétera.

Se construirá un establo de elefantes de dos veces el ancho y dos veces la altura de la longitud de un elefante, con apartamentos separados para elefantes hembras, con entrada protegida, con postes llamados kumari²²¹ y con la puerta apuntando hacia el Este o hacia el Norte.

El espacio frente a los postes pulidos (a los cuales están atados los elefantes) formará un cuadrado, uno de cuyos lados es igual a la longitud de un elefante, y estará cubierto con

planchas de madera pulida y provisto con hoyos para la remoción de orina y estiércol.

El espacio donde un elefante se echa será tan amplio como el largo del elefante y estará provisto con una plataforma elevada hasta la mitad de la altura del elefante para apoyarse en ella.

Los elefantes que sirven en el campo de guerra o para montar serán guardados dentro del fuerte; y los que todavía están siendo amansados o tienen mal carácter se mantendrán afuera.

La primera y la octava de las ocho divisiones del día son las dos horas de baño de los elefantes; el tiempo subsecuente a esos dos períodos es para su comida; antes del medio día es la hora de su ejercicio; la tarde es la hora de beber; dos de las ocho partes de la noche son el tiempo para dormir; un tercio de la noche se gasta tomando un descanso despiertos.

El verano es la estación para capturar elefantes.

El que tenga 20 años de edad será capturado.

Los elefantes jóvenes, los elefantes infatados,²²² los elefantes sin colmillos, los elefantes enfermos, los elefantes que amamantan a sus pequeños y las elefantes hembras, no deben ser capturadas.

El que tiene siete aratnis de altura, nueve aratnis de longitud, diez aratnis de circunfe-

²²¹ Una varilla como balanza montada en el poste al que está atado el elefante.

²²² Los que tienen los colmillos del mismo tamaño como los de la hembra.

rencia y tiene, por lo que de tal medida se puede inferir, cuarenta años, es el mejor.

El que tiene 30 años, es de clase media; y el que tiene 25 es el de clase más baja.

La dieta para las dos últimas clases será reducida en un cuarto, de acuerdo con la clase.

Las raciones para un elefante de siete aratnis de altura, serán una drona de arroz, media adhaka de aceite, 3 prasthas de aceite de mantequilla clarificada, 10 palas de sal, 50 palas de carne, un adaka de caldo o dos veces la cantidad (esto es, dos adhakas) de requesón; a fin de lograr que el plato sea apetitoso, 10 palas de azúcar, un adhaka de licor, o dos veces la cantidad de leche; una prastha de aceite para esparcir sobre el cuerpo, un octavo de prastha (del mismo) para la cabeza y mantener una luz en los establos; dos bharas de pastura, 2 1/4 bharas de pasto ordinario y 2 1/2 bharas de pasto seco y una cantidad cualquiera de tallos de varias legumbres.

Un elefante en ruta y de 8 aratnis de altura tendrá iguales raciones que las de un elefante de 7 aratnis de altura.

El resto de 6 ó 5 aratnis será provisto con raciones proporcionales a su tamaño.

Un elefante joven capturado para el mero propósito de hacer deporte con él será alimentado con leche y pastura.

El que tiene color rojo sangre, el que está cebado, que tiene sus lados malamente crecidos, el que tiene el cincho lleno o igual, ese cuya carne está ampliamente extendida, el que tiene una superficie redonda en su lomo y el que tiene una superficie desigual son las

diferentes clases de esplendor físico en los elefantes.

Adecuadamente a las estaciones, así como a su esplendor físico los elefantes de sentido agudo o lento, lo mismo que los elefantes dotados de las características de otras bestias, serán entrenados y aprenderán el trabajo adecuado.

EL ENTRENAMIENTO DE ELEFANTES

Los elefantes se clasifican en cuatro clases de acuerdo con el entrenamiento que se les da: el que es domesticable, el que es entrenado para la guerra, el que es entrenado para montar y los elefantes villanos.

Los que son domesticables caen bajo cinco grupos: el que sufre que un hombre se siente en sus cruceras, el que se permite ser atado a un poste, el que puede ser llevado al agua, el que yace en hoyos y el que está atado a su rebaño.

Todos estos elefantes serán tratados con tanto cuidado como un elefante joven.

El entrenamiento militar es de siete clases: repetición,²²³ voltear,²²⁴ avanzar,²²⁵ atropellar y matar,²²⁶ pelear con otros elefantes,

²²³ Tales como elevarse, doblarse y brincar sobre bardas, cuerdas, etc.

²²⁴ Tales como yacer, sentarse y avanzar sobre hoyos y líneas dibujadas.

²²⁵ Ir derecho y atravesarse o hacer movimientos de serpiente.

²²⁶ Caer sobre los caballos y carrozas, matando a la infantería.

asaltar fuertes y ciudades y operaciones militares.

Atar a los elefantes con cuerdas, ponerles collares y hacerlos trabajar en compañía con manadas entrenadas, son los primeros pasos del entrenamiento antes mencionado.

Los elefantes entrenados para montar caen bajo ocho grupos: el que se enseña a seguir a elefantes salvajes con los miembros delanteros y traseros levantados, y con la espalda un poco baja, que soporta que un hombre lo monte cuando están en compañía de otro elefante, el que sufre que lo monten cuando lo guía un elefante de guerra, el que es enseñado a trotar, que se le enseñan varias clases de movimientos,²²⁷ que puede hacerse mover usando un apoyo, que puede hacerse mover usando una varilla de hierro, que puede hacerse mover sin azotes, y que es de ayuda en la cacería.

El trabajo otoñal,²²⁸ el trabajo suave o duro,²²⁹ y el entrenamiento para responder a señales son las primeras etapas del entrenamiento antes mencionado.

Los elefantes villanos sólo pueden ser entrenados de una manera. El único medio para mantenerlos bajo control es el castigo. Tienen una sospechosa adversión al trabajo, es obstinado, de naturaleza perversa, inconstante, caprichoso, o de temperamento infatigado bajo la influencia del bramido.

227 Moviéndose con dos o tres piernas.

228 El que es fornido, delgado, rojo o enfermo se llama Saramada. El animal fornido será dejado sin comer; el desnutrido hecho fornido, el rojo, es decir, dispéptico, verá aumentado su apetito; y el enfermo será puesto bajo tratamiento médico.

229 El que no tiene ejercicio es denominado hina; se le tendrá que poner el ejercicio adecuado.

Los elefantes villanos cuyo entrenamiento muestra ser un fracaso pueden ser puramente malos,²³⁰ inteligentes en su villanía,²³¹ perversos²³² o poseídos de toda clase de vicios.

La forma de los grilletes y otros medios necesarios para mantenerlos bajo control será determinada por el doctor de elefantes. Los postes para atarlos, los collares, las cuerdas,bridas, cadenas para las piernas, grilletes frontales, son las varias formas de instrumentos para atar.

Un gancho, una vara de bambú y máquinas son instrumentos.

Los collares, como vajayanti y kshurapramala, y las literas y los nichos son los ornamentos de los elefantes.

La armadura de malla, los garrotes, las bolsas de flechas y las máquinas son instrumentos de guerra.

Los doctores de elefantes, entrenadores, jinetes expertos, así como quienes los atienden, quienes preparan su comida, quienes les procuran pasto, quienes los atan a los postes, quienes barren los establos de los elefantes y quienes vigilan los establos por la noche, son algunas de las personas que tienen que atender las necesidades de los elefantes.

Los doctores de elefantes, los vigilantes, los barrenderos, los cocineros y otros recibirán del almacén una prastha de arroz cocido, un puñado de aceite y dos palas de azúcar y sal. Excepto los doctores, los otros también recibirán 10 palas de carne.

230 Es extremadamente feroz y tiene 18 manchas.

231 Siempre está listo para correr y tiene 15 manchas.

232 Tiene los vicios de los otros dos combinados en él.

Los doctores de elefantes aplicarán las medicinas necesarias para los elefantes que, mientras hagan su jornada, resulten sufrir alguna enfermedad, exceso de trabajo, bramido o edad avanzada.

La acumulación de suciedad en los establos, el no colocar el paso, causando que un elefante se acueste sobre el piso duro y sin preparar, lastimándose en partes vitales de su cuerpo, el conceder permiso a un extraño para montarlo, montarlo fuera de tiempo, llevarlo al agua a través de caminos intransitables y permitirle entrar en el bosque espeso son violaciones castigables con multas. Tales multas serán deducidas de las raciones y recompensas debidas a los criminales.

Durante el periodo de Chaturmasya (los meses de julio, agosto, septiembre y octubre) y en la época en que se encuentran dos estaciones, los movimientos de luces serán realizados tres veces. También en luna nueva o en días de luna llena, los comandantes realizarán sacrificios a Bhutas por la seguridad de los elefantes.

Dejando una cantidad igual a dos veces la circunferencia del colmillo cerca de su raíz, el resto de los colmillos serán cortados una vez en 2 1/2 años en el caso de elefantes nacidos en provincias irrigadas por ríos (nadija) y una vez en 5 años en el caso de elefantes de las montañas.

EL DIRECTOR DE CARRUAJES; EL DIRECTOR DE INFANTERIA, Y LOS DEBERES DEL COMANDANTE EN JEFE

Las funciones del director de caballerizas explicarán las del director de carrozas.

El director de carrozas atenderá la construcción de los carros.

Los mejores carrozas medirán 10 purushas²³³ de altura y 12 purushas de ancho. Despues de este modelo, 7 carrozas más con amplitud decreciente por una purusha sucesivamente hasta llegar a un carro de 6 purushas que será construida. También construirá carrozas de dioses, de fiesta, de batalla, de viaje, usadas para asaltar las fortalezas del enemigo y de entrenamiento.

También examinará la eficiencia en el entrenamiento de las tropas al lanzar flechas, arrojar mazos y garrotes, usar armaduras de malla, en el equipo, en el manejo de los carrozas, en pelear sentados en el carroza y en controlar los caballos del carroza.

También se hará cargo de las cuentas de provisión y salarios pagados a aquellos que están permanente o temporalmente encargados de las vacas, armas, armería, carrozas y otras cosas. También dará comida y mantendrá a los empleados contentos y felices mediante recompensas adecuadas; igualmente, deberá constatar la distancia de las carreteras.

Las mismas reglas se aplicarán para el director de la infantería.

Este último sabrá el poder o debilidad exacto de las tropas hereditarias, de las tropas contratadas, del cuerpo o corporación de tropas, así como conocerá la fuerza o debilidad de los ejércitos de reyes amigos o enemigos y de las tribus salvajes.

233 Purusha puede significar 96 angulas. Meyer interpreta que una carroza tendrá espacio para 10 ó 12 hombres.

Será completamente familiar con la naturaleza de la lucha en las tierras bajas, de la batalla abierta, del ataque fraudulento, de pelear bajo la cubierta de un atrincheramiento, o desde las alturas (akasayuddha), o de pelear durante el día y la noche, además del entrenamiento necesario para tales prácticas bélicas.

También conocerá la conveniencia o inconveniencia de las tropas en ocasiones de emergencia.

Pendiente siempre de la posición que todo el ejército (chaturangabala), entrenado en el hábil manejo de todas clases de armas y en la conducción de elefantes, caballos y carrozados ha ocupado, y de la llamada de emergencia para la cual deben estar listos, el Comandante en Jefe será capaz de ordenar un avance o retroceso.

También sabrá qué clase de suelo es más ventajoso para su propio ejército, qué hora es más favorable, cuál es el poder del enemigo, cómo sembrar la disensión en un ejército enemigo de mentalidad unida, cómo reunir sus propias fuerzas desperdigadas, cómo atomizar el cuerpo compacto del ejército del enemigo, cómo asaltar una fortaleza, y cuándo hacer un avance general.

Teniendo siempre muy presente la disciplina que su ejército debe mantener no sólo en el momento de acampar y marchar, sino en el fragor de la batalla, designará los regimientos por los nombres de trompetas, tableros, insignias o banderas.

EL DIRECTOR DE PASAPORTES Y EL DIRECTOR DE TIERRAS DE PASTURA

El director de pasaportes emitirá los mismos a la tarifa de un masha por pasaporte. Cualquiera que esté provisto con un pasaporte estará en libertad de entrar o salir de la ciudad. Cualquiera que, siendo nativo de la ciudad, entre o salga de ella sin un pasaporte será multado con 12 panas. Será castigado con la primera disposición por producir un pasaporte falso. Un extranjero culpable del mismo delito será castigado con la más alta disposición.

El director de las tierras de pastura examinará los pasaportes.

Las tierras de pastura serán abiertas entre dos lugares peligrosos.

Los valles serán limpiados del temor de los ladrones, elefantes y otras bestias.

En las regiones estériles del campo se construirán no sólo tanques, edificios de protección y pozos, sino también jardines florales y frutales.

Los cazadores con sus sabuesos explorarán los bosques. Al aproximarse ladrones o enemigos se esconderán subiendo a los árboles o a las montañas para escapar de los ladrones, y soplarán en conchas o batirán los tambores. En cuanto a los movimientos de enemigos o tribus salvajes, enviarán información por medio de palomas mensajeras de la casa real con pasaportes o causarán fuego y humo a distancias sucesivas.

Será su obligación proteger los bosque de

madera y de elefantes, mantendrán los caminos en buenas condiciones, arrestarán ladrones, asegurarán la seguridad del tráfico mercantil, protegerán vacas y controlarán la transacción del pueblo.

EL DEBER DE LOS COLECTORES DE IMPUESTOS; ESPIAS BAJO EL DISFRAZ DE AMOS DE CASA, MERCADERES Y ASCETAS

[El tesorero general]* habiendo dividido el reino (janapada) en cuatro distritos, y habiendo también subdividido las villas (grama) como de primer, medio y bajo rango, los agrupará bajo uno u otro de los siguientes encabezados: villas que están exentas de tasación (pariharka); las que pagan sus impuestos en forma de granos, ganado, oro o materias primeras (kupya); las que proporcionan soldados; y las que proporcionan trabajo sin pago y producción láctea en lugar de impuestos.

Es deber del Gopa, contador de la villa, ayudar a los contadores de cinco o diez villas, como lo ordene el tesorero general.

Estableciendo los límites de las villas numerando las parcelas de tierra como están cultivadas, no cultivadas, planas, tierras húmedas, jardines, hortalizas, cervados, bosques, altares, templos de dioses, trabajos de irrigación, tierras de cremación, casas de alimentación, los lugares donde el agua se proporciona gratuitamente a los viajeros, los lugares de peregrinación, pastura (tierras de) y caminos, y por lo tanto fijando los límites de varias villas, de

* [Evidentemente se trata de este funcionario, al cual mencionamos entre corchetes. N. del D.]

campos, de bosques y de caminos, registrará los regalos, ventas, caridades y la exención de impuestos referentes a los campos.

Habiendo numerado también las casas como pagadoras de impuestos o no pagadoras, no sólo registrará el número total de habitantes de todas las cuatro castas en cada villa, sino que también llevará cuenta del número exacto de cultivadores, vaqueros, mercaderes, artesanos, trabajadores, esclavos y animales bípedos y cuadrúpedos, fijando al mismo tiempo la cantidad de oro, trabajo libre, peaje e impuestos que pueden cobrarse a cada casa.

También llevará la cuenta del número de hombres jóvenes y ancianos que residen en cada casa, su historia, ocupación, ingreso, y gasto.

Igualmente el sthanika, oficial de distrito, atenderá las cuentas de un cuartel del reino.

En aquellos lugares que estén bajo la jurisdicción del gopa y el sthanika, los comisionados (pradeshtarah) especialmente nombrados por el tesorero general no sólo inspeccionarán el trabajo hecho y los medios empleados por los oficiales de la villa y el distrito, sino que también cobrarán el impuesto religioso especial conocido como bali.

Los espías, disfrazados de amos de casa (grhapatika, cultivadores), que serán comisionados por el tesorero general para el espionaje, certificarán la validez de las cuentas de la villa y del distrito por los oficiales referentes al campo, las casas y las familias de cada villa, el área y producto total referente a los campos, el derecho de posesión y la remisión de impuestos con referencia a las casas, y la casta y profesión referente a las familias.

También constatarán el número total de hombres y bestias, así como la cantidad de ingreso y gasto de cada familia.

También investigarán las causas de emigración e inmigración de las personas de hábito migratorio, la llegada y salida de hombres y mujeres de carácter condenable, así como los movimientos de los espías extranjeros.

Igualmente los espías disfrazados de mercaderes darán fe de la cantidad y precio de la mercancía del rey, como minerales, o productos de jardines, bosques, y campos o artículos manufacturados.

Por lo que se refiere a mercancía extranjera de calidad superior o inferior llegando de más allá por tierra o por mar, constatarán la cantidad de impuesto, amirallamiento de camino, amirallamiento de transporte, amirallamiento militar, tarifa de trasbordador y una porción de un sexto (pagada o pagadera por los mercaderes), los cargos incurridos por ellos para su propia subsistencia, y para la acomodación de su mercancía en un almacén.

Espías similares disfrazados de ascetas podrán, según órdenes del tesorero general, reunir información referente a los procedimientos, honestos o deshonestos, de los campesinos, vaqueros, mercaderes y jefes de departamentos gubernamentales.

En los lugares donde están situados altares o donde se encuentran cuatro caminos, en las ruinas antiguas, en la vecindad de los tanques, ríos, lugares de baño, en los lugares de peregrinación y ermitaños, y en los campos desérticos, las montañas y bosques tupidos, los espías disfrazados de ladrones, viejos y notorios con sus bandas de estudiantes certificarán las

causas de llegada y salida y avisarán de ladrones, enemigos y personas de actitud indebida.

El tesorero general podrá así atender todos los asuntos del reino energicamente. También sus subordinados, constituyendo sus varios establecimientos de espionaje podrán junto con sus colegas y seguidores atender sus deberes igualmente.

EL DEBER DEL DIRECTOR DE LA CIUDAD

Como el tesorero general, el oficial a cargo de la ciudad capital (nagaraka) vigilará los asuntos de la capital.

Un gopa llevará las cuentas de diez casas, veinte casas, o cuarenta casas. No sólo sabrá la casta, gotra, nombre, ocupación de los hombres y mujeres en esas casas, sino que también dará fe de su ingreso y gasto.

Igualmente, el oficial conocido como sthanika atenderá las cuentas de los cuatro cuarteles de la capital.

Los funcionarios de las instituciones de caridad enviarán información al gopa o al sthanika por lo que se refiera a herejes y viajeros que lleguen a residir en el interior. Permitirán a los ascetas y hombres cultos y conoedores de los Vedas residir en tales lugares sólo cuando sean personas conocidas como de carácter confiable.

Los artesanos y otros artífices pueden, bajo su propia responsabilidad, permitir a otros de su propia profesión residir donde ellos rea-

lizan su propio trabajo, esto es, en sus propias casas.

Los mercaderes pueden similarmente, bajo su propia responsabilidad, permitir que otros mercaderes residan donde ellos mismos realizan su propio trabajo mercantil, esto es, en sus casas o tiendas.

Ellos (los mercaderes) harán un reporte de quienes vendan alguna mercancía en lugar o tiempo prohibidos, así como de quienes estén en posesión de mercancías que no les pertenezcan.

Los vinateros, los vendedores de carne cocida y arroz cocido, así como las prostitutas, pueden permitir que otra persona resida con ellos sólo cuando esa persona les sea bien conocida.

Ellos (los vinateros, etc.) harán un reporte de los despijarradores y las personas temerarias que se involucren en hazañas peligrosas.

Cualquier médico que asuma la responsabilidad de tratar en secreto a un paciente que sufra de úlcera o de exceso de comida o bebida dañinos, así como el dueño de la casa donde se está realizando el tratamiento, serán inocentes solamente cuando ellos (el doctor y el señor de la casa) hagan un reporte de lo mismo ya sea al gropa o al sthanika; de otra manera, ambos serán igualmente culpables con el paciente.

Los dueños de casa harán un reporte de los extraños que lleguen o salgan de sus casas; de otra forma, serán culpables por el delito (robo, etc.) cometido durante esa noche. Aun durante las noches seguras (esto es, las noches en las que no se haya cometido ningún robo,

al parecer), serán multados con tres panas por no hacer el reporte.

Los viajeros que vayan por una carretera o un camino menor se harán cargo de cualquier persona a quien encuentren sufriendo de alguna herida o úlcera, o que esté en posesión de instrumentos destructivos, o cansada o llevando una carga pesada, o evitando tímidamente la presencia de otros, o padeciendo de mucho sueño, o cansado de una larga jornada, o quien parezca ser un extranjero para el lugar, en lugares como el interior o el exterior de la capital, los templos de los dioses, los lugares de peregrinación o los cementerios.

Los espías también buscarán personas sospechosas en el interior de las casas desiertas, en los talleres de las cosas de los vinateros y vendedores de arroz y carne cocidos, en las casas de juego, y en la morada de los herejes.

El encendimiento de fuego estará prohibido durante las dos partes medias del día, dividido en cuatro partes iguales durante el verano. Una multa de un octavo de pana será impuesta por encender fuego a tales horas.

Si el propietario de una casa es sorprendido no teniendo listos con él cinco baldes de agua, un kubmha,²³⁴ un drona,²³⁵ una escalera, un hacha, una canasta de despejadero, un gancho²³⁶ (como los usados para conducir un elefante), pinzas²³⁷ y una bolsa de cuero, será multado con un cuarto de pana.

234 Una vasija de agua con ese nombre.

235 Un tubo de agua hecho de madera y mantenido en la puerta de cada casa.

236 Para empujar las puertas ardientes.

237 Para remover las cenizas.

También moverán el piso de paja. Aquellos que trabajen con fuego (herreros) deberán vivir todos en una sola localidad.

Cada dueño de casa deberá estar siempre presente (en la noche) a la puerta de su propia casa.

Las vasijas llenas con agua serán mantenidas en cientos en fila y sin confusión, no sólo en las calles grandes y en lugares donde se encuentran cuatro caminos, sino también frente a los edificios reales.

Cualquier propietario de casa que no corra a dar su ayuda para extinguir el fuego de cualquier cosa que se esté quemando será multado con 12 panas; y un arrendatario que no corra a extinguir el fuego será multado con 6 panas.

Cualquiera que descuidadamente prenda fuego a una casa, será multado con 54 panas; pero quien intencionalmente prenda fuego a una casa será arrojado al fuego.

Cualquiera que tire basura en la calle será castigado con una multa de un octavo de pana; cualquiera que ocasione que el lodo o el agua se amontonen en la calle será multado con un cuarto de pana; cualquiera que cometan los delitos anteriores en el camino del rey será castigado con el doble de las multas anteriores.

Cualquiera que excrete heces en los lugares de peregrinaje, reservas de agua, templos y edificios reales será castigado con multas que se eleven de una pana en adelante según el orden de los delitos; pero cuando tales excreciones se deban al uso de medicinas o a enfermedad no se impondrá ningún castigo.

Cualquiera que arroje dentro de la ciudad

el cadáver de animales, como un gato, perro, mangosta y serpiente, será multado con 5 panas; de animales como asno, camello, mula y res será multado con 6 panas; y un cuerpo humano será castigado con una multa de 50 panas.

Cuando un cuerpo muerto sea sacado de una ciudad a través de una puerta que no sea la usual o prescrita o a través de un camino que no sea el prescripto, se impondrá la primera disposición; y a quienes guarden las puertas, a través de las cuales hayan sacado el cuerpo, se les impondrá una multa de 200 panas.

Cuando un cuerpo muerto sea enterrado o cremado más allá de las tierras de entierro o cremación, se impondrá una multa de 12 panas.

El intervalo entre seis nalikas (2 2/5 horas) después de la caída de la noche y seis nalikas antes del amanecer será el periodo en que la trompeta sonará prohibiendo el movimiento de la gente.

Habiendo sonado la trompeta, cualquiera que se mueva en la cercanía de los edificios reales durante las primeras o las últimas yama (¿3 horas?) del periodo será castigado con una multa de una pana y cuarto. Y durante la mitad de la yama con el doble de la multa anterior; y cualquiera que se mueva dentro de los edificios reales o del fuerte será castigado con cuatro veces la multa anterior.

Cualquiera que sea arrestado bajo sospecha de haber perpetrado un crimen o de un acto criminal o en lugar sospechoso, será examinado.

Cualquiera que se mueva en la vecindad de

los edificios reales o ascienda las fortificaciones defensivas de la capital será castigado con la disposición media.

Aquellos que salgan en la noche a fin de atender el trabajo de la partera o por tratamiento médico, para sacar un cuerpo muerto a las tierras de cremación o entierro, o aquellos que vayan con una lámpara en la mano durante la noche, así como quienes salgan a visitar al oficial a cargo de la ciudad, o descubrir la causa del sonido de la trompeta, extinguir un connato de incendio o bajo la autoridad de un pase, no serán arrestados.

Durante las noches de movimiento libre, aquellos que se muevan disfrazados, quienes salgan aunque esté prohibido, así como quienes se muevan con garrotes u otras armas en la mano, serán castigados en proporción a la gravedad de su falta.

Aquellos vigilantes que detengan a quien no debieran detener, o que no detengan a quienes deberían detener, serán castigados con dos veces la cantidad de multa cobrada por salir fuera de tiempo.

Cuando un vigilante tenga relación carnal con una mujer esclava será castigado con la primera disposición; con una mujer libre será castigado con la disposición media; con una mujer arrestada por salir fuera de hora, la más alta disposición; y las mujeres de alto nacimiento será condenado a muerte.

Cuando el oficial a cargo de la ciudad no haga un reporte al rey de cualquier disturbio nocturno de naturaleza animada o inanimada

que haya ocurrido, o cuando muestre descuido en el desempeño de su deber, será castigado en proporción a la gravedad de su crimen.

Hará una inspección diaria de las reservas de agua, de los caminos, de los pasajes ocultos para salir de la ciudad, de los fuertes, de los muros de los fuertes y de otros trabajos defensivos.

También guardará en su custodia cualquier cosa que se encuentre perdida, olvidada o dejada atrás por otros.

En los días en que esté asignada la estrella de nacimiento del rey, así como en los días de luna llena, los prisioneros que sean jóvenes, viejos, estén enfermos o desamparados serán dejados en libertad de la cárcel; o aquellos que tengan disposición caritativa o que hayan hecho algún arreglo con el prisionero pueden liberarlo pagando un rescate adecuado.

Una vez al día o una vez cada cinco noches, las cárceles serán vaciadas de prisioneros en consideración al trabajo que hayan hecho, los azotes que se les hayan infligido o de un rescate adecuado que se haya pagado en oro.

Cada vez que sea conquistada una nueva ciudad, cuando sea instalado un nuevo heredero en el trono, o cuando nazca un príncipe al rey, los prisioneros serán dejados libres.

Con esto termina el segundo Libro "Los Deberes de los Directores Gubernamentales" del *Arthasastra* de Kautilya.

LOS CONSEJOS DE LOS PRINCIPIES ESPAÑOLES

La Pedagogía Política de la Administración Pública Imperial

Omar Guerrero

PROEMIO

Hoy día la formación de la teoría de la administración pública tiene una mayor probabilidad, pero esencialmente a mediano plazo. Ocurre así porque se necesita acumular conocimiento, sistematizar datos y generalizar explicaciones en relación con un concepto relativamente unívoco de la administración pública. Se trata pues de una tarea de enormes proporciones. Por otra parte, la univocidad de un concepto de administración pública choca, ahora, con obstáculos que son enormes. Aunque se puede establecer un número básico de instituciones administrativas en las grandes civilizaciones de la historia, gracias sobre todo al trabajo de los historiadores y los antropólogos, no tanto a los modernos especialistas de la materia, queda mucho por hacer para sistematizar el pensamiento administrativo para llegar a establecer una historia de las ideas al estilo de la ciencia política, la disciplina ma-

dre. Sin embargo, los cimientos del edificio de una virtual teoría de la administración pública están puestos por todas partes y la historia de la teoría administrativa está por ser elaborada en breve tiempo.

Lo anteriormente dicho puede ser probado. Como ilustración podemos mencionar un conjunto de obras agrupables en torno a una identidad: la finalidad de instaurar la ciencia de la administración durante el siglo XIX o principios del XX. En Alemania Carlos Marx escribió su artículo sobre el rey prusiano y sus reformas durante el año de 1843, estableciendo leyes de funcionamiento de la administración pública capitalista; y seguidamente, en 1876, Emmanuel Blunschli dedicó un capítulo a la administración pública dentro de su *Política*. Francia, empero, antecede a los alemanes en los intentos por forjar la ciencia administrativa y C.J.B. Bonnin escribe un tratado sobre sus principios hacia 1808. En Inglaterra la introducción del estudio de la materia es muy

tardío, probablemente debido a la ausencia del derecho escrito que tan importante fue en el Continente, apareciendo el primer documento en 1921 de manos de W.H. Moreland: "La ciencia de la administración pública". España, por su parte, motivada inicialmente por los estudiosos franceses, desarrolla una enorme profusión de obras dedicadas a la administración pública: Francisco Silvela, *Estudios prácticos de administración* (1839); Alejandro Oliván, *De la administración pública con relación a España* (1842); José de Posada de Herrera, *Lecciones de administración* (1843); Pedro Mariano Ramírez, *Tratado de administración pública de España* (1844); Cristóbal Bordiú y Antonio Gil de Zárate, *Cuestiones políticas y administrativas* (1836); Pelayo Cabeza de Vaca, *Tratado de medios para mejorar nuestra administración* (1859); Eduardo Gómez Santamaría, *Manual completo de administración* (1845); J.B. Casas, *Estudios acerca del régimen y administración de España en Ultramar* (1896). Una nutrida pléyade de obras sobre nuestra materia produjo, como consecuencia, que en América Latina se sucedieran documentos de gran valor, como en Colombia con Florentino González, *Elementos de ciencia administrativa* (1840) y Guatemala con Arturo González Saravia, *La administración pública* (1888).¹

Desde luego México no fue ajeno a tan im-

portante movimiento intelectual, dándose curso a las siguientes obras: De la Rosa, *La administración pública de México y medios de mejorarla* (1852); Lares, *Lecciones de derecho administrativo* (1852); Nordhoff, *La ciencia administrativa al alcance de los jóvenes* (1890) (recompuesta por Eduardo Ruiz para el caso mexicano), entre otras. Merece especial mención el libro *Manual de administración*, del español Francisco de Paula Madrazo, dedicado al estudio de la Península, pero no publicado ahí sino en México en el año 1857 dentro de la Enciclopedia Popular Mexicana (aunque la propia Enciclopedia declara en *El manual de biografía y bibliografía de escritores españoles del siglo XIX*, que forma parte de la Enciclopedia Hispanoamericana).² México tiene, entonces, raíces y tradición para gestar su propio estudio de la administración pública; y sin embargo, media aún la exigencia de establecer una teoría que comprenda el movimiento general de la administración pública al través de los medios de producción y que cumpla la función de prologar el nacimiento de la administración pública durante el siglo XIX, situar históricamente los modernos estudios de la materia y servir de basamento para la investigación de las instituciones administrativas de la antigüedad. Esta teoría no será iniciada, sino continuada por los modernos, ya que los antiguos han sido sus autores.

La ciencia administrativa fue fundada en el siglo pasado, no así la administración pú-

¹ El artículo de Marx puede ser consultado en la *Revista de Administración Pública (RAP)*, conmemorativa del 25 Aniversario del Instituto Nacional de Administración Pública. El de Blunschli en la *RAP* núm. 42 y el de Moreland en la *RAP* del 25 aniversario del INAP. Las obras de Silvela y Oliván se encuentran parcialmente reproducidas en la *RAP* núm. 52 y en el número especial dedicado a Gabino Fraga. Esta última también comprende las obras de Posada de Herrera y González Saravia.

² Las obras de De la Rosa y Lares están parcialmente reproducidas en la *RAP* núm. 50; la de Nordhoff (Eduardo Ruiz) se reprodujo íntegramente en la *RAP* núm. 52; la de Madrazo también se reprodujo cabalmente en los números 51, 52 y 53 de la *RAP*.

blica, cuyas raíces se remontan a tiempos remotos. Pero tampoco la administración pública nació como estudio junto a la ciencia administrativa, ya que fue objeto de reflexión intelectual desde tiempos lejanos. Sin embargo, no se codifican aún esas reflexiones, a excepción de aquellas que llevan el título de *espejos de principes* y cuya sustancia puede ser resumida de la siguiente manera:

1. Se trata de un programa político de enseñanza aprendizaje originado en la Persia musulmana, debido probablemente a la ausencia de un sistema escolarizado para la formación de la alta burocracia, ya que instituciones, como el postrero colegio de pajes otomano, v.g., se destinaban a prospectos.
2. Implica la doctrina y el proselitismo de la comunidad musulmana, que sirve de basamento de legitimidad de las clases dominantes ante las clases dominadas.
3. Constituye una teoría de la administración pública a la vez que manual práctico de ejecución, que refleja el estado de las condiciones reinantes en la acción y la organización gubernamental en tres grandes imperios sucesivos, sasánida, árabe y otomano, durante un lapso de diez siglos (VIII-XVIII d.c.). Es, si no una presumible formulación científica, sí una concepción intelectual constituida con el propósito pedagógico de instruir política y administrativamente a las clases dominantes.

Los espejos de principes no son, ciertamente, un monopolio musulmán. El más famoso de ellos, *El principio* de Maquiavelo, es occidental. Egídio de Columna, Baltazar de Casti-

gione y Erasmo de Rotterdam fueron también autores de espejos. La diferencia radica en el carácter religioso de los espejos musulmanes y, con énfasis para nuestro caso, el importante papel dado por los pensadores árabes a la administración pública. En este sentido, integra una corriente o escuela de pensamiento única, ya que nace de tradiciones históricas radicalmente distintas a las occidentales.

Los espejos o consejos musulmanes son obra *Katibs* (escritores), filósofos o, más frecuentemente, funcionarios y están dedicados a la educación moral, política y administrativa de un príncipe, es decir, un magnate de la clase dominante que puede ser el soberano, un alto funcionario y hasta un oficial de mediano rango. Se trata, en suma, de una pedagogía integral del buen musulmán, el buen político y el buen administrador, implicada en un crisol de predicas religiosas, arcanas políticas y prácticas administrativas, que fluye en un discurso prosaico, versado o aforístico, o todo junto, que sirve de medio para la enseñanza de los principios morales, los ardides políticos y la racionalidad administrativa. Por su contenido y carácter didáctico no se trata de mera retórica, sino de manuales y memoriales de un alto contenido intelectual que sirvieron instrumentalmente para capacitar en las tareas gubernamentales a los conquistadores musulmanes, condición idéntica que sirvió para la formación y adiestramiento de los vencedores otomanos cuando se adueñaron del Islam.

ORIGEN DE LOS CONSEJOS ESPAÑOLES

La Baja Edad Media es la época en la cual inicia la gestación de los espejos españoles. Es

muy difícil determinar y examinar a los principales expositores, a menos que comencemos por una figura excepcional: don Juan Manuel. La mayoría de sus obras son esencialmente educativas: "Don Juan, que comprendía ese fin social y eterno de la obra literaria, dio a todos sus escritos un carácter didáctico y hasta divulgador: por eso casi todos sus libros están escritos con un fin educador; unas veces para demostrar la premencia de su nobleza sobre la real casa castellana, en el *Libro de las armas*; otras para cultivar y enseñar a su hijo, en el *Libro Infinito* y el *Libro del caballero et del escudero*; otras, para enseñar a los príncipes reglas de cetrería, en el *Libro de la caza*, o instruir por medio de apólogos, como en el *Calila*, en el *Exemplario...*, *Libro de los ejemplos*, en *El conde Lucanor*".³

Don Juan Manuel nace en las postrimerías del siglo XIII y le toca vivir en el transcurso al siglo siguiente, es decir, en uno de los siglos finales del medioevo. Parte de su cultura la adquirió de la lectura de textos árabes y muchos de los autores griegos los conoció por esa misma vía. "Sobre él pasó la cultura arábigo; no fue gran conocedor del árabe, pero a él llegaron las obras de los árabes, si no traducidas, narradas o adoptadas".⁴ Sin embargo, tiene conocimiento profundo de clásicos grecolatinos como Aristóteles, Platón, Jenofonte y Cicerón, pero a través de la cultura islámica. "Para Menéndez Pelayo era indudable la apariencia de la prosa castellana en el siglo XIV, como una lógica consecuencia de la influencia oriental".⁵

tal",⁵ de modo tal que *El libro de los castigos* atribuido a don Sancho el Bravo se origina en un catecismo politicomoral árabe o del *Solwan* de Aben Zafer o el *Collar de perlas* de Mustafá II. Pero la fuente cristiana es de enorme importancia, esencialmente de la Biblia y San Agustín, entre otros.

Con anterioridad a don Juan Manuel se desarrolla un conjunto de catecismos politicomorales de tradición romano-cristiana. Destacan *El libro de los doce sabios*, *Flores de Filosofía*, *Borinum* y *Poridat de Poridades*. La obra *Flores de Filosofía* señala que el mundo descansa en la ley y el rey es su custodio; estimula la obediencia y advierte de evitar el enojo del rey. Una obra más, *El libro de los proverbios*, sugiere el crear una academia de reyes y sabios para discutir la ciencia de la antigüedad, en la cual trece filósofos griegos sostienen un diálogo para dar sus enseñanzas a "aquellos que los oyeron". El décimo y décimo segundo trata del consejo y los consejeros: el consejo tiene tres cosas para ser bueno: manso para ser sabedor de las cosas, ser buen *recapto* y pensar en las cosas que pueden ser o que pueden derivar de lo que pensará; por cuanto a los consejos hay tres: uno piadoso; otro letrado; y otro más religioso. Entre las muchas sentencias y máximas "que contienen estos catecismos politicomorales, unas son de origen persa; otras arábigo, y otras de la antigüedad griega y latina".⁶

Fue tal la difusión de los espejos, que otros campos de la literatura también los desarrolla-

³ Mariano Castro y Calvo, *El arte de gobernar en las obras de don Juan Manuel*, p. 9.

⁴ *Ibid.*, p. 53.

⁵ *Ibid.*, p. 62.

⁶ *Ibid.*, p. 96.

ron. Ocurre con los versos del *Rimado del palacio* de Pedro López de Ayala, los *Proverbios* del marqués de Santillana y el poema didáctico titulado *Regimiento de príncipes*, escrito en 1478 por Gómez de Manrique. Dentro del género de la alegoría inspiró la *Visión deleitable* de Alfonso de la Torre, obra en la cual la lógica, retórica, aritmética, geometría, música y astrología se integran en un gran concierto didáctico de príncipes. Finalmente, provocan también la novela *El caballero Cifar*. Mas dentro del campo de la política comprende el *Libro de los castigos* de don Sancho, *Dichos de sabios y filósofos* de Pedro Gómez de Albornoz y *Consejo y consejeros de príncipes* de Pedro Gómez Barroso⁷.

Los consejos occidentales, sin embargo, parecen tener las mismas fuentes que los orientales. La *Ciropedia* de Jenofonte está destinada a alabar y reseñar las virtudes de Ciro, rey de Persia. No obstante, cuentan con fuentes propias como los *Aforismos* de Tácito, traducido al castellano en 1614. Sin embargo, otras obras tuvieron un propósito directamente orientado a la pedagogía política. Egidio de Columna, italiano, escribió su *Regimiento de príncipes* durante la Edad Media, pero tuvo una amplia difusión hasta que fue traducido al español en 1494 por García de Castrogeriz; "es una especie de sermonario dedicado a la gobernación de los pueblos"⁸ contemporáneo o anterior a otros espejos musulmanes. Otro italiano, Baltasar de Castiglione, elabora *El Cortesano* para destacar las funciones útiles del cortesano, no solo las áulicas, y es traducido al español en 1534. El autor dedica una parte

importante a tratar la organización del consejo, que Castiglione sugiere sea de dos tipos, uno de caballeros y otro del pueblo: "que de sus vasallos escogiese un cierto número de caballeros, de los de mejor linaje, y más principales y más sabios, con los cuales comunique y consulte todas las cosas de su Estado, y a estos diese autoridad y licencia para poder decirle libremente sin ningún respeto, todo lo que les pareciese... y demás de esta elección... aconséjale también que eligiese en el pueblo otras de menor grado, de los cuales hiciese un consejo popular".⁹

Furió Ceriol escribe *El consejo y consejero de príncipes*,¹⁰ obra que se supone es parte final de una mayor dedicada a la institución del príncipe. Señala que el consejero debe amar el bien público y evadirse de todo deseo de abusar de su cargo. "El buen consejero se debe despojar de todos los intereses de amistad, parentesco, parcialidad, bandos y otros de cualquier respectos"; debe ser recto y objetivo, evitar toda parcialidad.¹¹

El emperador Carlos V dejó, en 1543, antes de marchar a la guerra contra Francia, ciertas instrucciones al príncipe Felipe, a modo de consejo, que conviene mencionar. Se trata de una combinación de máximas morales y advertimientos acerca de la organización y funcionamiento del gobierno, los consejos y la administración. Con respecto a los ministros le aconseja: "hijo, habeís de ser muy justicie-

⁷ *Ibid.*, p. 112.

⁸ Citado por Castro y Calvo, *op. cit.*, p. 208.

⁹ Desconocemos fecha de publicación. Se supone que ocurrió entre el segundo y tercer cuarto del siglo XVI, debido a que su autor nació en 1527, y quizás dentro del cuarto.

¹⁰ Castro y Calvo, *op. cit.*, p. 232.

ro y mandad siempre a todos los oficiales que la hagan recta y que no se muevan ni por afición ni por posición, ni sean conceptibles por dádivas y por ninguna otra cosa, ni permitáis que en ninguna manera del mundo ellos tomen nada; y al que otra cosa hiciere mandale castigar".¹²

Antonio de Guevara y de Noroña nos dejó su *Relox de príncipes*,¹³ en el que reseña cómo el príncipe debe ser, es decir, cristiano, cómo debe actuar en relación con su familia y cómo fungir como persona pública. En 1584 aparece el *Tratado del consejo y de los consejeros de los príncipes*, de Bartolomé Felipe, dedicado al estudio de esa institución. "Cuanto importa a todas las repúblicas tener los príncipes consejeros que libremente les digan lo que les conviene hacer... la mayor y mejor guarnición que un príncipe puede tener es tener muchos consejeros justos y prudentes, los cuales con amor e interés miren por el bien público".¹⁴ Según Felipe hay reglas para el consejo: 1) Los príncipes no pierden autoridad por ser aconsejados; 2) deben permitir a los consejeros expresarse con toda libertad; 3) no todos los consejeros deben saber las decisiones del príncipe; 4) no debe el príncipe elegir consejeros que le alaben, sino que le aconsejen.

No debemos omitir que en el siglo XVI también se escribieron otros importantes espejos: Alonso de Castrillo, *Tratado de la república* (1521);* Felipe de la Torre, *Institución de*

¹² *Ibid.*, p. 235.

¹³ El autor murió en 1545. La obra probablemente se escribió en la primera mitad del siglo XVI. Ver anexo.

¹⁴ Citado por Castro y Calvo, *op. cit.*, p. 283.

* Ver anexo.

un rey cristiano (1555); Sebastián Fox Morcillo, *De regri regisque institutione* (1556); Juan Ginés de Sepúlveda, *De regno et regis officio* (1571); Micer Juan Costa, *Gobierno del ciudadano* (1578).

Este es el ambiente profuso y abundante de consejos de príncipes en el cual se forjaron los principios de la teoría del consejo que serían desarrollados, profundizados y aun superados durante el siglo XVII.

LA INFLUENCIA MUSULMANA

"No obstante ser dos mundos distintos, dos civilizaciones opuestas, dos ideologías diversas, la de la España cristiana y la musulmana, en algunas cosas se encontraron y aun se completaron una y otra".¹⁵ Los espejos son el punto de enlace por excelencia en la teoría política. Hay que destacar *Lámpara de príncipes* y *Collar de Perlas* como obras que influyeron notablemente a la formación de los consejos españoles.

Lámpara de príncipes fue elaborada por Ibn Randaqah al Turtushi (1059-1131), nacido en Tortosa, España, y emigrado a Egipto posteriormente. Sus fuentes, como todo musulmán, son persas y árabes, pero incluye hindúes. Contemporáneo de Al Ghazali, Nizám al Mulk* y Kai Kaus, famosos autores de espejos de príncipes, escribe su *Lámpara de príncipes* (*Siraj al muluk*) en polémica al primero. Tur-

¹⁵ Castro y Calvo, *op. cit.*, p. 99.

* La obra de Nizám al Mulk, "El libro del gobierno", puede ser consultada en el número 47-48 de esta *Revista*.

tushi no fue tan influyente entre los musulmanes como sus tres contemporáneos, pero mucho más entre los españoles cristianos en quienes dejó huella y seguramente fue una de las obras estudiadas por don Juan Manuel.

Como todo espejo está acompañado de anécdotas, poesías, sentencias y refranes enderezados a dar enseñanzas muy precisas al sultán. Este implica una institución divina y debe cuidar del pueblo que le ha encomendado dios. Si el sultán gobierna con rectitud difunde ésta en sus vasallos y se gana la equidad; se hace imposible la acción del farsante, se anula la injusticia y se fortalece la ley; el cielo da lluvia, la tierra cosechas, prosperan los negocios, se crean abundantes subsistencias, se abaratan los precios y se llenan los graneros; se ayuda al necesitado, se pagan tributos, circulan los excedentes; se desprecian las vanidades mundanas, reprime a la gente su propia honradez y se observa cabalmente la religión. Quien bien gobierna tiene su justa recompensa. La justicia, entonces, es la base en la cual se asienta el Estado. "El reino es algo comparable a un hombre, del cual tu eres la cabeza; tu ministro, el corazón; tus funcionarios, las manos; tus vasallos, los pies; y tu justicia el espíritu. Si quieres alcanzar la cima de la justicia, ten en cuenta que el pueblo está compuesto por tres clases de gentes, a saber: las de elevada categoría; las de la clase media y las de posición humilde. Pues bien, considera al hombre principal como padre; al de la clase media, como hermano, y al más infeliz, como hijo, y respeta a tu padre, honra a tu hermano y ten compasión de tu hijo".¹⁶ Analiza también al ejército, al que considera

como cimiento del Estado y da realce a la audiencia como medio de comunicación entre el rey y el pueblo.

Por cuanto al *Collar de Perlas* de Mustafá II, rey de Tremecén, fue elaborado hacia fines del siglo XIV. Conserva poesías y anécdotas, pero menos aforismos que la *Lámpara*. El rey es un representante terrenal de dios y dice que el príncipe debe ser justo, religioso, benévole y liberal. En cuanto a sus consejeros deberá escogerlos entre "aquellos jeques de tu pueblo que se hallen dotados de inteligencia clara y memoria feliz, correctos en lenguaje, sinceros en público y en privado".¹⁷

España es el crisol de la tradición occidental y la tradición musulmana. Siete siglos de dominio moro impactó en la filosofía política española y hacia el siglo XVII, mucho tiempo después de la expulsión de los árabes y en el momento de su máxima grandeza, en la Península se ha consolidado en su máximo desarrollo una escuela de pensamiento que continúa la corriente de los espejos de príncipes musulmanes: nos referimos a los consejos de los príncipes españoles.

LOS CONSEJOS EN EL SIGLO XVII

Aunque ciertamente en España se conjugan elementos cristianos y musulmanes, y efectiva y realmente los consejos españoles son la escuela occidental por excelencia de los espejos árabes, la creación peninsular es en gran medida original por tratarse del tránsito del discurso

¹⁶ Citado por Castro y Calvo, *op. cit.*, p. 103.

¹⁷ *Ibid.*, p. 106.

consultivo de finalidad pedagógica y asesora, a la constitución de un organismo colegial vernáculo: el *consejo*.¹⁸ "...El consejo del rey. Su teoría logra largos antecedentes: todo el consiliarismo que rellena una etapa doctrinal, desde los Espejos de Príncipes y los Consejos Morales a la construcción constitutiva del Consejo mismo".¹⁹ Este proceso, que llena la Baja Edad Media, y que origina la institución administrativa del consejo durante el siglo XIV, va a desarrollar la institución y su teoría en su máxima expresión durante el siglo XVII.

El espejo español de origen arábigo de más antigua noticia es el *Espejo de almutazafes*, escrito por Adriano de Ariza en 1559. Sabemos igualmente de la existencia de un anónimo árabe titulado *Doctrina phísica y moral de príncipes*, traducido y publicado en 1615 por Francisco de Gurmendi.²⁰ Ambos testimonian la raigambre islámica de los consejos españoles. Antecedentes importantes, que no mencionados antes, y fueron escritos durante el siglo XVI son las obras de Francisco de Monzón, *Espejo del principe cristiano* (1571), y Francisco Patricio, *De regno* (1591), ambos portugueses. En España, en esta época, son escritas dos de las grandes obras de este género: *El principe cristiano* de Pedro de Rivadeneyra (1595) y la *Política para corregidores* de Jerónimo Castillo de Bobadilla (1597).

¹⁸ Beneyto, *Textos políticos españoles de la Baja Edad Media*, p. 10.

¹⁹ Beneyto, *Historia de la administración española e hispano-americana*, p. 44.

²⁰ "La novedad del libro de Gurmendi no era otra que las dos fuentes; la doctrina es idéntica a la que venían exponiendo los autores cristianos". Miguel Herrera García, prologista de la obra *Política española* de Juan de Salazar, p. 29

Pero como ya dijimos, el siglo XVI es esencialmente el magno proemio; la pléyade se da durante todo el siglo XVII. He aquí una lista de los libros conocidos:

- Juan de Torres, *Philosophia moral de príncipes* (1602)
- Tomás Cerdán de Tallada, *Veriloquium en reglas de Estado* (1604)
- Juan Orozco y Covarrubias, *Doctrina de príncipes* (1605)
- Juan de Márquez, *El gobernador cristiano* (1612)
- J. de Madariaga, *Tratado del senado y su príncipe* (1617)
- Lorenzo Ramírez de Prado, *Consejo y consejero de príncipe* (1617)
- Juan de Santamaría, *Tratado de república y policía cristiana para reyes y príncipes* (1618)
- Pedro Fernández de Navarrete, *Conservación de monarquías* (1621)
- Juan Pablo Mártir Rizo, *Norte de príncipes* (1626)
- R. Niermberg, *Manual de señores y príncipes* (1628)
- Pedro González de Salcedo, *Nutrición real* (1631)
- Claudio Clemente, *Machiavellismus jugulatorius* (1637)
- Antonio de la Parada, *Arte de reinar* (1644)
- A. de Figueroa, *Avisos de príncipes en aforismos políticos y morales* (1647)
- Diego Henriquez de Villegas, *El principe en su idea* (1656)
- Diego Saavedra Fajardo, *Empresas Políticas* (1640)
- José Leynez, *El privado cristiano* (1641)
- Alonso de Villadiego, *Libro de la instrucción política* (1641)
- Andrés Mendo, *Príncipe perfecto y ministros ajustados* (1657)

Pedro Maldonado, *Discurso del perfecto privado*, sin fecha precisa (*manuscrito*)

Alonso Núñez de Castro, *El cortesano en Madrid* (1675 tercera edición)

Los consejos españoles tienen un extraordinario parentesco con los espejos musulmanes, con las que comparten la triada ética, política y administrativa. Por cuanto a lo primero los consejos se rigen por la fe cristiana, tal y como se apunta en el *Espejo del príncipe cristiano* de Manzón, sobre todo cuando señala como virtudes cardinales la prudencia, justicia, fortaleza y templanza.²¹ Juan de Torres también se refiere a las virtudes cardinales, pero extiende su exposición al tratamiento de la administración de justicia y el nombramiento de ministros y consejeros.²² Empero el elemento ético-religioso funge esencialmente en forma de prolegómenos de hábitos y actitudes, en fin, comportamientos cristianos en su solo sentido, dejando el curso de las acciones y prácticas a los elementos político-administrativos, conjugados siempre en unidad. Por esto las partes más jugosas de los consejos tienen curso por medio de la teoría y la acción consiliar. Es el caso de Cerdán: "El veriloquium en reglas de Estado es fundamentalmente una teoría del consejo de Estado, brazo derecho de la administración pública".²³ Cerdán divide la administración pública en gobierno, justicia y gracia. La justicia cuenta con sus propios consejeros, cancillerías, audiencias y tribunales; la gracia tiene relación con el suministro de servicios; el gobierno, *strictu sensu*, se refiere al consejo de Estado y comprende

también guerras, levas y fortificaciones. El núcleo de la administración pública es el consejo de Estado, el cual norma, dirige, instrumenta y controla el resto de los consejos. Su actividad no sólo es oficial, sino comisarial,²⁴ por lo que sus atributos se extienden a reformar la Contaduría de Hacienda, creación de nuevas cancillerías, el decoro de las órdenes religiosas, el control de la armada, limitación de los capitales individuales y la reforma de los organismos judiciales.²⁵

Otros autores también profundizaron el tema del consejo de Estado. "Hemos podido observar en los libros examinados que todos tratan con más o menos extensión las necesidades que tiene el rey de consejeros y de las cualidades que éstos deben tener para desempeñar su completa misión. Faltaba empero, un libro especial del consejo real considerado en sí mismo". Esta obra corresponde a Madariaga. También principia por las virtudes morales de los consejeros, entre las que destaca prudencia, justicia y bondad, resaltando luego virtudes específicas, a saber, v.g., sabiduría política dividida a su vez en gobierno civil, provisión de cargos, impuestos, rentas, administración de justicia y guerra. También incluye el funcionamiento del consejo en el que se comprende las formas de votación, rectificaciones, licitud, abstención, etc.²⁶

Dentro del género de los consejos no hay especialidades, pero sí énfasis en temas o

²¹ *Ibid.*, p. 15.

²² *Ibid.*, p. 23.

²³ *Ibid.*, p. 28.

²⁴ Empleamos el sentido que Bodino da al cargo oficial por su continuidad y al comisarial por su carácter extraordinario. *Los seis libros de la república*, libro III.

²⁵ Herrera, *op. cit.*, p. 27.

²⁶ *Ibid.*, p. 31.

exposiciones. Existen algunos, como el árabe traducido por Gurmendi, en el que se mezclan con equilibrio los planteamientos morales, los factores políticos y las fórmulas administrativas implicadas en la selección de los consejeros y ministros.²⁷ Otros se convierten con el tiempo en estrictas apologías funerarias de los grandes príncipes: es el caso de las obras de Juan de San Miguel y Juan de Dios Bracamont, escritas en la Nueva España durante las dos primeras décadas del siglo XVIII y que fueron dedicadas a Luis XVI de Francia y Carlos II de España, comprendiendo ambas un capítulo aparte, y serán tratados someramente más adelante. Otras más tienen una inspiración marcadamente ejecutiva por tratarse de consejos a funcionarios de alto rango, como corregidores, alcaldes y jueces, entre las que destacan las siguientes: Jerónimo Castillo de Bobadilla, *Política para corregidores*; Lorenzo de Santillana Bustillo, *Gobierno político de los pueblos de España, y el corregidor, alcalde y jueces de ellos*; y Lorenzo Guardiola y Saez, *El corregidor perfecto*.²⁸ Estas obras han creado en España una cauda de trabajos sobre el municipio, y de ella una teoría del mismo, y no es difícil deducir de aquí el origen de los manuales municipales mexicanos del siglo XIX.* Entre las obras españolas de administración municipal sucedáneas destacan: Vicente Vizcaíno Pérez, *Tratado de la jurisdicción ordinaria para la dirección y guía de los alcaldes de los pueblos de España*; Francisco de Paula Miguel Sánchez, *Dirección Teórica-práctica de alcaldes constitucionales*, y Manuel Ortiz de

Zúñiga, *El libro de los alcaldes y los ayuntamientos*.²⁹ Secuela histórica tan importante está fuera del alcance de este artículo y será objeto de un trabajo posterior; sirve empero de ilustración al objeto en estudio: los consejeros españoles.

Cabe mencionar un tipo especial de hibridación de espejos e instrucción reservada. Es el caso del trabajo de Antonio Pérez,³⁰ elaborado para uso exclusivo —reservado— del duque de Lerma, gran privado de Felipe III, pero útil para todo funcionario que lo leyere, tal como se advierte en su largo título: *Norte de príncipes, virreyes, presidentes y gobernadores, y advertencias políticas sobre lo público y lo particular de una monarquía, importantísimas a los tales, fundadas en materia y razón de Estado y gobierno*.

Finalmente, caso especial es Pedro González de Salcedo y su obra *Nutrición real, reglas y preceptos de cómo se ha de educar a los reyes mosos, desde los siete a los catorce años*, impreso en 1631, y dedicado a la formación de príncipes infantes. Tiene como base una reinterpretación de las Partidas. Comienza con la discusión si el reinar es oficio, arte o ciencia: “Cuál es el oficio del rey, las operaciones del reynar y como se podrá conseguir perfectamente su logro. Para lo cual dijeron unos ser ciencia, otros arte, otros razón. Movidos por esta variedad de sentencias no se hallara reyno, imperio o república, en que no haya habido quien a propósito para alcanzar el verdadero conocimiento de esta ciencia darle arte donde

²⁷ *Ibid.*, p. 29.

²⁸ La primera obra se remonta al año de 1597; la segunda a 1742; y la tercera a 1785, en su segunda edición.

* Sobre este problema ahora estoy elaborando un ensayo.

²⁹ Publicados respectivamente en 1726, 1821 y 1842.

³⁰ Elaborado en 1762 y publicado en 1788.

aprendiese lo que debiese seguir, o descubrirle la razón necesaria y útil para el mayor acierto"... "Por eso hallamos tantos preceptos y doctrinas, tantos maestros de esta ciencia y arte, ya con el título y nombre de arcanos o misterios de la majestad, ya con el político".³¹

TEORIA DE LOS CONSEJOS

Dentro de la rica variedad temática del contenido de los consejos españoles destaca el ejercicio administrativo. Este mismo será la materia a desarrollar en este capítulo. Cuando se emprende la exploración de un tema tan desconocido entre especialistas de la administración pública, y a la vez tan difícil de abordar por la imposibilidad de acceder a ediciones tan antiguas o reimpresiones actuales agotadas, las posibilidades del análisis y la exposición se estrechan, a menos que se consiga una muestra representativa de obras del universo en estudio. Creemos que lo logramos con la consulta de cuatro grandes consejos españoles: Ribadeneyra, Ramírez de Prado, Saavedra Fajardo y Mártir Rizo, obras que obtuvimos en modernas reimpressiones. Con ellas pretendemos penetrar en la teoría de los consejos españoles.

El Príncipe Cristiano, Príncipe Perfecto

El clérigo Pedro de Ribadeneyra escribe su *Tratado de religión y virtudes que debe tener el príncipe cristiano para gobernar y conservar*

³¹ Castro y Calvo, *op. cit.*, p. 295.

sus estados, con el objeto de polemizar con Maquiavelo; de aquí el subtítulo: *Contra Maquiavelo y los políticos de este tiempo enseñan*.³² Concibe a Maquiavelo como un consejero de príncipes, pero un consejero diabólico, un "mal hombre y ministro de satanás".³³ Por este motivo Ribadeneyra no enseñará a los príncipes los principios del gobierno, sino "cómo deben gobernar y conservar sus estados según las leyes de Dios".³⁴ Por su origen en los espejos musulmanes, este consejo implica de sí a la administración del Estado; pero como consejo español enfatiza precisamente los consejos y la administración de justicia, esta última con la que iniciamos su exposición.

La administración de justicia. Es prerrogativa real la administración de la justicia, la cual despacha por medio de ministros y jueces cuyo nombramiento también le compete tener. El perfil moral, político y funcional es el típico de todo oficial público cristiano: honesto, incorruptible, devoto de dios, docto en leyes civiles, conocedor de usos y costumbres sobre las cuales ha de juzgar. Pero como los jueces son humanos y por tanto falibles, el príncipe deberá estrechar su vigilancia a fin de evitar el fraude y la corrupción de aquellos en quienes ha confiado la administración de la justicia.

El consejo. Los capítulos relativos al concepto de consejo son los sustanciales. La ne-

³² Obra grandemente difundida, tuvo nueve ediciones; siete en español (1595, 1597, 1601, 1605, 1788, 1868 y 1942, esta última aquí utilizada), una en latín (1603) y otra en francés (1610).

³³ *El príncipe cristiano*, p. 9.

³⁴ *Ibid.*, p. 11.

cesidad del consejo nace de las limitaciones humanas, pero también de la necesidad vital de aprender: "la verdadera prudencia no solamente enseña a hacer por sí lo que toca a cada uno por razón de su oficio, sino también a aprovecharse de los otros y pedirles consejo; lo cual es señal de ánimo blando y dócil, y amigo de ser enseñado; y esta blandura y docilidad es parte de la prudencia". La falibilidad humana impera también en los príncipes, lo que les impele a solicitar consejo; pero también lo demandan, sobre todo, porque son "personas públicas, cabezas de la República, soberanos de señores, maestros y guías de los demás".³⁵ El tener en sus regias manos los graves negocios de la república exige que los príncipes acerquen a su persona a hombres de "ciencia y conveniencia". Del mismo modo que no puede despachar los asuntos públicos por sí mismo, nombrando en su auxilio virreyes, ministros y gobernadores; tampoco puede comprender por sí mismo todos los problemas de la República sin el apoyo de consejeros que le asesoren. El consejero es, dice el autor, como el alma del Estado. En sentido opuesto, el empleo del consejero no disminuye la soberanía real, sino al contrario, a la vez que le reputa y acreedita por rodearse de hombres sabios y prudentes, no le obliga a acatar un consejo en uno u otro sentido.

Los consejeros. El consejero debe ser, ante todo, experimentado. Así como en la guerra o la labranza se requiere de la batalla y la labor, no puede un consejero asumir su cargo sin tener una práctica precedente. Experiencia implica conocimiento en la materia a tratar, por lo que Ribadeneyra enfatiza: "la primera

cosa, pues, que debe tener un buen consejero de cualquier príncipe es la noticia y la experiencia de las cosas de Estado, de la paz, de la guerra, de la hacienda y rentas reales, de la provisión de la República, de las leyes y otras cosas semejantes".³⁶ Por extensión, prosigue, o se tienen consejeros universalmente sabios, o un grupo de consejeros especializados en cada rama: militares para la guerra, letrados para la justicia, teólogos para la conciencia, "hombres de cuenta" para la hacienda, políticos para el Estado.

Sin embargo, ni conocimiento ni experiencia sirven si el consejero no actúa con libertad para expresar sus juicios. En esto el autor remarca que el consejero no puede cumplir su función si no puede decir lo que piensa y siente, si hay temor u opresión que le hagan expresar lo que no quiere, hablar a mitades, discurrir oscuramente. De aquí que la contraparte del buen consejo es el arte del príncipe, que para evitar los inconvenientes señalados no debe mostrar inclinación por tal o cual consejero salvando la perturbación o incomodidad de los demás. Incluso, si el parecer de un consejero es contrario, el príncipe no debe predisponerse ni ofenderse, sino por el contrario ser paciente y benigno. Finalmente, el consejo debe radicar en el secreto y sentar sus bases en la voluntad de dios, porque concluye: "no hay consejo contra Dios".³⁷

El príncipe cristiano de Ribadeneyra contribuirá enormemente a la teoría del consejo, pero atado en extremo a la deificación cristiana encadena a su vez la mente y la razón

³⁶ *Ibid.*, p. 152.

³⁷ *Ibid.*, p. 152.

del consejero. Tocaría a Ramírez de Prado liberarse en cierta extensión de la deificación cristiana y sustentar la teoría del consejo sobre la base de la racionalidad.

Consejo y Consejero de Príncipes

Ramírez de Prado no es un autor original de consejos, pero sí uno de los pensadores que más hondo calaron en su teoría y práctica. Fue un miembro destacado de los consejos de Indias y Nápoles. No es original, en parte, porque su obra es la traducción y comentario, muy profundo, de la obra del belga Choquier, *Tesoro de aforismos políticos*, que fue publicado en Roma en 1610.³⁸ Abocado en un principio a traducir los libros tres y cuatro, sólo concluyó sus índices y doce capítulos del tercero. Sea dicho de paso, los aforismos, que son la forma discursiva del *Tesoro* de Choquier, son elementos fundamentales del discurso de los espejos musulmanes.

Teoría del consejo. Ramírez de Prado, como buen conocedor de la administración pública, dice que "importa prevenirse con tiempo y buscar salir antes de la apertura, ganando el día sin perder de la incertidumbre del mañana". En la medida que el mundo se mueve dentro de la incertidumbre, el papel del gobierno debe tender a prevenir, prever y precautelar, ya que "todo está sujeto a la variedad de los acontecimientos; si reina el descuido, no hay que culpar y esperar fortuna, cierta es

la pérdida, y desacato pretender milagro en lo que naturalmente se puede obrar. Nunca empeña Dios su potencia para abonar nuestra flojedad"; en otras palabras, hasta dios es para Ramírez de Prado un ente pleno de racionalidad, porque su voluntad es siempre productiva. Por esto la función del consejo es humana, no divina, y se trata de un instrumento racional por excelencia: "consejo es aprobación que el entendimiento hace de lo que parece más conveniente para el fin que prosigue".³⁹

En condiciones en las cuales todo se rige por el principio de la incertidumbre, el consejo debe fundar sus bases en los principios de la experiencia y la prudencia para prevenir el contenido sustancial de los acontecimientos: el accidente. Debido a que "pocos son los que con buen natural diferencian los vicios de las virtudes, el daño del provecho; muchos de los que se enseñan y adiestran en la doctrina de los acontecimientos" ... con el consejo "la opinión de lo bueno lleva al deseo, síguese la conferencia de medios; elegidos su ejecución".⁴⁰ Mediando la experiencia, el consejo funciona como antídoto del accidente. Pero el consejo es mejor si la experiencia es acompañada de la prudencia, que está caracterizada por: 1) la presunción del fin que se consulta; 2) búsqueda de medios para alcanzar ese fin; 3) elección de medios más ciertos y menos peligrosos, y 4) verificación, "sin costo y sin trabajo", que se ejecuten.

La teleología y tecnicidad del oficio consiliario por cuanto racionalidad organizadora gu-

³⁸ Recordemos que *Consejo y consejero de príncipes* fue publicado en 1617.

³⁹ *Ibid.*, pp. 5, 28.

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 6, 7.

bernamental del mundo social, implica la unidad indisoluble del pensamiento y la acción. Consejero y consejo, oficio y función, para Ramírez de Prado constituyen en unidad la consulta y la acción. El consejo no es un mero pensamiento contemplativo, una mera especulación lógica oral; el consejo es un hecho consumado o no es consejo, el consejero es un funcionario de acción. "Decía el emperador Carlos V que los negocios de los príncipes consistían en dos cosas: consejo y ejecución. Que la primera tenía necesidad de claro y buen juicio, la segunda de mucha fe; siendo la dilación alma de aquélla, la presteza de ésta, y las dos, esencias de los príncipes prudentes. La elección requiere sano y continuo pensar. La ejecución, ocasión muy proporcionada; que la oportunidad es un concurso de accidentes, que facilita lo que fue y sería dificultoso, dando siempre para las grandes empresas".⁴¹

El consejo com consulta es uno, pero como acción se concreta en organismos específicos de la administración pública y se diversifica en atención a los oficios consiliares que se habrán de ejercer, ya se trate, dice Ramírez de Prado, de la hacienda, el Estado o la guerra. Por esta razón, el príncipe habrá el elegir consejeros conforme especialidad, pero también con arreglo a su calidad: "escoge pues el príncipe entre mil cada consejero"... "mira al mayor talento: el que menos o más tuviere, será más o menos suficiente".⁴²

En relación con los consejeros el príncipe actuará con sigilo porque "el secreto es vida de las determinaciones, lo que antes de efec-

tuarse no llegue a la noticia común"; el secreto se debe reservar para el príncipe y los consejeros superiores. El secreto causa suspensión y respeto en los vasallos, y miedo en los enemigos.⁴³

Elección de los consejeros. Choquier sugiere que la elección de los consejeros comprenda a los "mejores", pero no a los grandes y elevados, porque éstos producen novedades pero no buenas resoluciones: "es superior a la administración pública, ni el ingenio ardiente, ni delgado". Ramírez de Prado coincide, pero agrega: el consejero requiere mucha bondad, además de ingenio y juicio. "Aquí debe ocuparse la consideración del príncipe, acomodando las personas a los cargos, que es proveer el oficio sin entregarse al favor, ruego o afición... el Emperador Don Carlos aconsejó a su hijo Don Felipe II, buscar hombres para los oficios y no oficios para los hombres", porque las virtudes van a los oficios, no los oficios a las virtudes.⁴⁴

Todo lo anterior porque Ramírez de Prado cree en la razón y el mérito, y concibe a la política y la administración indisolublemente unificadas en la integridad cabal del oficio consiliar. De aquí que "la política es la administración de lo doméstico comunicada al bien universal".⁴⁵

Características del consejero. El consejero tendrá las siguientes cualidades personales: acaudalado, ingenioso, trabajador, apuesto, maduro en edad, nacido en el país. Deberá

⁴¹ *Ibid.*, p. 27.

⁴² *Ibid.*, pp. 25, 28.

⁴³ *Ibid.*, p. 25.

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 46, 47.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 56.

tener conocimientos de filosofía, jurisprudencia, oratoria, lenguas e historia. Habrá de ser valiente y de carácter inquebrantable.

Ramírez de Prado escribió un espejo español lleno de la sabiduría administrativa de su tiempo. Poco tiempo después, en 1626, Juan Pablo Mártil Rizo escribiría su *Norte de principios* dentro de la misma tradición consiliar.

Norte de Príncipes

El consejo de Mártil Rizo agrega preocupaciones generales de la teoría política y disertaciones muy extensas sobre la educación política de los príncipes. Sin embargo, tres capítulos tratan en sustancia el tema de la administración pública: el privado del príncipe, el consejo y las audiencias.

El privado del príncipe. El autor considera que el acceso al gobierno no sólo tiene como base la cuna y el mérito, sino también la confianza que nace en la amistad. "No pueden los príncipes carecer de amigos, porque la máquina del gobierno está fundada sobre la reputación... por esto necesita de comunicación particular".⁴⁶ Esto le permite templar los efectos de la amistad sobre el principado, lo mismo que los sentimientos de amor, odio, rectitud, justicia, incluso la distribución de títulos, gracias y mercedes. Todo esto produce la necesidad de un privado rico, noble y prudente. La institución del privado* es de gran

interés para los consejos. Se trata de un personaje que precede la instauración moderna del cargo de primer ministro; parece un equivalente contemporáneo del gran visir otomano. Mártil Rizo desarrolla la teoría del privado del rey con base en las características relativas también al consejero: debe ser rico para no tener las tentaciones del latrocinio; noble para codearse con la aristocracia; prudente porque la prudencia "es el norte de las buenas ocasiones".

Es en el cargo del privado en el que converge la unidad de dirección de la administración pública y por tal motivo debe ser la persona más competente y capaz. "Cuando el privado está adornado de esta virtud, con razón se puede confiar en él la máquina de la monarquía y los súbditos se satisfacen de la elección que ha hecho el príncipe de varón de tan buenas cualidades, aprobando su juicio en la elección que hizo del buen amigo y ministro".⁴⁷

El consejo. El consejo del príncipe es doble, interior y exterior. "El consejo interior es el que se da de su mismo pecho, de la inteligencia y del propio juicio. El exterior es el que le dan los que por opinión de prudencia están diputados al oficio del consejo". Es tan importante el buen juicio del príncipe, como la consulta de un "fiel y prudente consejo". Sin embargo, lo importante es el príncipe mismo: "mas este consejo, por prudente y sagaz que sea, conviene vencerlo con la inteligencia y sagacidad del príncipe, de forma que la conservación del Estado le sea accesorio y principal".⁴⁸

⁴⁶ *Norte de principios*, p. 79.

* El privado o valido es una interesante institución de origen árabe. Valido procede de la palabra árabe *Válida*, que puede ser traducido literalmente por gobernador, juez,

señor o príncipe. *Dizionario Turco, arabo e persiano*, Milán, 1832, p. 925.

⁴⁷ *Ibid.*, pp. 80, 81.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 106.

Mártir Rizo opina que el consejo debe solicitarse sólo en ciertas materias: 1) cuando trata de la hacienda pública; 2) mantenimiento de los súbditos; 3) defensa del reino, gobierno interior y frente a extranjeros; 4) paz y guerra, y cuando sea ésta justa y oportuna; 5) legislación. Al mismo tiempo sugiere que el consejo se apegue a la especialidad del ministro del ramo, esencialmente a los consejos de Estado y guerra, y el de Castilla. "Consejo es sólo cuestión de obras que el hombre debe hacer. ¿Quién, pues, podrá resolver esta cuestión del consejo con mayor juicio y prudencia, con menos interés, con más verdad que los mismos consejeros a cuya dignidad y oficio compete mirar por el aumento y conservación del reino?".⁴⁹

El consejo es importante para atender y dar solución a los grandes problemas, no para resolver incidentes menores. El consejo debe orientarse a conseguir grandes bienes o excusar "un gran mal" que los hombres deben temer. En suma, no se debe abusar del consejo y emplearse sólo cuando la necesidad lo dicte. Mártir Rizo, pues, tiene y nos da una idea muy precisa del consejo y los mecanismos que optimizan su uso.

La audiencia. Esta materia es abundantemente tratada tanto por musulmanes como españoles. Mártir Rizo, siguiendo la tradición islámica e ibérica, la concibe como una fórmula de acercamiento y legitimidad del príncipe con relación a los vasallos. Sin embargo, no trata acerca de los funcionarios que tienen a su cargo la audiencia, ni su mecanismo de operación, dejando un gran hueco en la comprensión de su naturaleza.

49 *Ibid.*, p. 108.

Mártir Rizo toca en esbozo temas profundizados hondamente por Saavedra Fajardo, por medio de una forma discursiva trabada en la teoría del consejo: las empresas políticas principescas.

Empresas Políticas de los Príncipes

Vasta, abundante y prolífica, *Empresas políticas*, subtitulada *Idea de un príncipe político cristiano*, comprende ciento diez apartados divididos en otras tantas empresas conforme la siguiente distribución: seis a la educación del príncipe; treinta y uno a su comportamiento ante dios y consigo mismo; once a las relaciones con los súbditos y extranjeros; diez a sus vínculos con los ministros; catorce al gobierno; treinta y dos a la discordia y la guerra; cuatro a la paz; y dos a la vejez y la abdicación. Como tiene en mente definir políticamente al príncipe cristiano, pone "aquí una planta del o un espejo donde se presente".⁵⁰

Concepto de empresa. "La empresa, o emblema o símbolo Saavedriano, consiste en una figura simbólica, a la que acompaña una idea o mote".⁵¹ Para Saavedra Fajardo la figura de las empresas no es algo ajeno a la mente de los hombres: "a nadie podrá parecer poco grave el asunto de las empresas, pues fue Dios autor de ellas. La serpiente de metal, la zarza encendida, el vellocino de Gedeón, el bon de Sansón, las vestiduras del sacerdote, los requebros del esposo, ¿qué son sino empresas

50 *Empresa: políticas*, tomo II, p. 130. Subrayado nuestro.

51 Quintín Aldea Vaquero, introducción las *Empresas*, tomo I, p. 30.

sas?”.⁵² Las empresas son figuras intelectuales con base en las cuales, con gran ingenio, el autor elabora más de un centenar agrupadas bajo grandes títulos, entre las que destacan las relativas a las relaciones entre el príncipe y sus ministros, mismas que expondremos aquí.

El valimento. El valido o privado, según figura simbólica impresa al principio de la empresa correspondiente, es el primer ministro que en forma de sol es circundado por planetas, los otros ministros. La dominación, el ejercicio del poder, requiere el descargo en un confidente que con su peso, sabiduría y prudencia sirva de apoyo al príncipe. “Esta flaqueza humana obligó a formar consejos y tribunales y criar presidentes, gobernadores y virreyes, en los cuales estuviera la autoridad y poder del príncipe”. Entre el rey y los vassallos debe haber un ministro, un “medianero”; uno precisamente, no muchos, porque con la emulación surgen controversias en el consejo. Como ya lo advertimos con Mártir Rizo, en el propio seno de la organización sindical va gestándose el principio de un cargo unipersonal y jerárquico que unifique y conduzca la administración pública: el valido o privado. “Más conforme parece el orden natural que se reduzcan los negocios a un solo ministro, que vale por los demás, por quien pasen al príncipe digeridas las materias, y en quien esté sustituido el cuidado, no el poder; las consultas, no las mercedes... porque tal privanza no es solamente gracia, sino oficio. No es favor, sino en sustitución del trabajo”.⁵³ Una figura ilustra la exposición de Saavedra

Fajardo: el príncipe no debe ser como el imán que atrae para sí el hierro y rechaza el oro. Debe ver el oro en el valido; deben prevalecer las cualidades y los méritos, no al antojo o la ligereza de voluntad.

Saavedra Fajardo hizo énfasis en el carácter oficial del valido. El valimento es un cargo, una responsabilidad, no el poder. El principado es intrasferible. “Obra el valido como sombra, no como cuerpo”. El privado es como una montaña que es proclive al cielo, no a la tierra. Por ello “entre sus sienes se recogen las nubes, allá se arman las tempestades”, tal como ocurre en la política con relación a los cargos más próximos al príncipe: los amigos del príncipe creen que el valido les resta gracia; los enemigos le tienen odio. El valido se encuentra en medio de la intriga política, y entre los intrigantes, señala el autor, deberá tener especialmente a los parientes y cortesanos a los que debe mantener al margen del gobierno. “El palacio es el más peligroso escenario del valimento, con todo eso se valen todos de él para afirmarle y que dure... ninguno en el palacio es seguro amigo del valido. Si elige algunos, crea odios y envidias en los demás. Si los pone en la gracia del príncipe, pone en peligro su privanza. Y, si no, se vuelven enemigos”.⁵⁴ Debe más bien afianzarse en el pueblo, el cual de llegar a aborrecerlo provocará su remoción por parte del príncipe.

Los ministros. “El príncipe que fiase de pocos gobernará mejor su Estado. Solamente una confianza hay segura, que es no estar a arbitrio y voluntad de otro... en esto consiste el mayor arte de reinar”. Por extensión Saave-

52 Saavedra Fajardo, *op. cit.*, p. 62.

53 *Ibid.*, pp. 460, 461.

54 *Ibid.*, p. 483.

dra Fajardo señala, con base en la figura de dos manos con ojos, que el príncipe debe mirar lo que hace, pacta o decide. Esto se aplica en las promociones ministeriales que deben ser graduadas, ya que los ascensos intempestivos generan envidias para el favorecido y odio para el monarca. "Queda uno satisfecho y muchos quejosos, y con ministros descontentos ningún gobierno es acertado. La lealtad crece con los merecimientos que se consiguen con el paso del tiempo y en virtud de los servicios, del ascenso de los escalones inferiores a los superiores".⁵⁵ Convienen como ministros los ingenios grandes, pero modestos, porque los petulantes y vanidosos desprecian las órdenes y la disciplina. No convienen tampoco los ricos porque, en contraste a la opinión de Martir Rizo, al no depender económicamente del príncipe no se ofrecen ni al trabajo ni al peligro. Y cuando un ministro no desempeñe satisfactoriamente su cargo, el príncipe debe situarlo en otro donde su rendimiento sea mayor.

Por medio de un escorpión Saavedra Fajardo simboliza el cuidado que debe tener el príncipe para evitar que malos elementos entren al ministerio. Por ello, dar oficios es premiar la vileza, acobardar a los buenos y armar la malicia. No daña tanto un simple ciudadano como un ministro, porque éste es "árbitro de la justicia y de la administración y gobierno de todo el cuerpo de la república". Es tan grave un príncipe malo y un ministro bueno y un ministro malo. Empero, el ministro no sólo debe ser moralmente bueno, sino también capaz y experimentado, porque "dar dignidades a un inexperto es donativo; a un experi-

mentado recompensa y justicia". Hay sin embargo virtudes, experiencias y cualidades para ciertos oficios, no para otros. Cada oficio exige talentos diferentes, razón por lo cual "por mejor tengo que un cargo esté un ministro solo, aunque no sea muy capaz, que dos muy capaces". La administración pública implica para el autor una carrera profesional, tal como lo deja ver; pero también por extensión debido al concepto tan elevado que tiene del talento y la experiencia como bases de la especialización y jerarquización de los cargos. Asienta por tanto que "ni basta haber probado bien un ministro en los oficios menores para que sea bueno en los mayores, porque la grandeza de los pueblos despierta a unos, y a otros entorpece".⁵⁶

Simbolizado mediante estatuas sin brazos, a la cabecera de un jardín, el autor sugiere que los ministros deben estar separados de las tentaciones de enriquecerse del erario público. No deben ser avaros ni dilapidadores. Para evitar estos males los oficios no deben ser negociables y estar debidamente remunerados sus titulares. Se debe incluso castigar el delito público: "las residencias, acabados los oficios, son eficaz remedio temiéndose en ella la pérdida de lo mal adquirido y el castigo".⁵⁷

Continuidad y renovación de los ministros. Saavedra Fajardo desarrolla la idea, quizá influído por Bodino,⁵⁸ que la administración pública puede estar integrada tanto por ministros mudables, como por ministros perpe-

⁵⁵ *Ibid.*, pp. 512, 517, 518.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 526.

⁵⁸ Los seis libros de la república había sido traducida al castellano por Gaspar de Añastro e Iznuna en 1690.

tuos. Los renovables incluyen a los de la guerra y la diplomacia, estos últimos porque en las embajadas "se intercede, no se manda. Se negocia, no se ordena".⁵⁹ En cuanto a los cargos fijos incluyen a los ministerios superiores, que por función tienen el consejo del príncipe y la administración de justicia; deben ser fijos porque requieren de la experiencia y el conocimiento que sólo da el tiempo. Los oficios perpetuos, simboliza Saavedra Fajardo, son como soles hacia los cuales voltean los planetas.

Los consejeros. El príncipe debe ver y oír todo. Pero como esto es físicamente imposible requiere que otros vean y oigan por él, es decir, necesita rodearse de consejeros "porque los consejos son ojos que miran al futuro". Esto lo simboliza el autor con un cetro con ojos, que señala que el príncipe debe ver por medio de sus consejeros. "Esta comparación de los ojos define las buenas cualidades que ha de tener el consejero; porque la vista se extiende en larga distancia por todas partes, así en el ingenio práctico del consejero se ha de representar lo pasado, lo presente y lo futuro, para que haga buen juicio de las cosas y de acertados pareceres".⁶⁰ El consejero debe también ser discreto; como dice Saavedra Fajardo, los labios son las ventanas del corazón que abiertas descubren lo que hay dentro.

El autor señala que la naturaleza sólo puso dos ojos en los hombres, porque muchos los embarazarían. Si muchos fueran los consejeros más tardadas serían las consultas, se comprometería el secreto y confundiría la verdad; el proceso mismo del trabajo se entorpecería.

⁵⁹ Saavedra Fajardo, *op. cit.*, p. 526.

⁶⁰ *Ibid.*, pp. 334-5.

El gobierno debe estar organizado en consejos. Por esto "en España con gran prudencia están constituidos diversos consejos para el gobierno de los reinos y provincias, y para las cosas más importantes de la Monarquía".⁶¹

Saavedra Fajardo identifica la función del consejero y el ministro y considera que se trata de la responsabilidad más elevada de la monarquía. Pero introduce más adelante una distinción harto importante entre ministro y secretario que conviene remarcar, seguramente invocada de la tradición política musulmana.

Los secretarios. "Del entendimiento, no de la pluma, es el oficio de secretario. Si fuese de pintar las letras, serían buenos secretarios los impresores. A él toca disponer y perfeccionar las materias. Es una mano de la voluntad del príncipe y un instrumento de su gobierno; un índice por quien señala sus resoluciones... por significar esto en la presente empresa, su pluma es también compás; porque no sólo ha de escribir sino medir y ajustar resoluciones, compensar las acciones y los tiempos, para que ni lleguen antes ni después las ejecuciones".⁶²

Los consejeros tienen como auxiliares inmediatos a los secretarios. Como lo señala Saavedra Fajardo, los consejeros dicen sus pareceres, pero el príncipe les da el alma por medio de los secretarios. Una palabra puesta fuera de lugar modifica las formas de los negocios. "El consejo dispone la idea de la fábrica de un negocio. El secretario saca la planta,

⁶¹ *Ibid.*, pp. 343-4.

⁶² *Ibid.*, pp. 447-8.

Y, si ésta es errada, también saldrá errado el edificio levantado por ella". El autor siente la necesidad de enfatizar la importancia de los secretarios, pero a la vez definir y especificar su función en contraste al ministro. "Los demás ministros representan en una parte sola al príncipe. El secretario en todas. En las demás basta la ciencia de lo que manejan. En éste es necesario un conocimiento y una práctica común y particular de las artes de la paz y de la guerra. Los errores de aquéllos son en una materia. Los de éste en todas... puede gobernar un príncipe con malos ministros, pero no con un secretario inexperto". "Todos los grandes estados del pasado fueron gobernados por buenos secretarios". "¿Qué son los secretarios sino unas escuelas que sacan grandes ministros?" De sus tareas se habrán de aprender y de ellas se advertirá de los aciertos y los errores.⁶³

La carrera del secretario debe comenzar en la secretaría de un embajador, luego de ministros mayores y, en la corte, tomando experiencia y perfeccionándose después como "secretario de Estado y de otros consejos", tesorero, comisario y veedor. "De donde resulta que suele ser más dañoso al príncipe elegir un ministro bueno que un mal secretario, que elegir uno malo que le tiene por bueno".⁶⁴

El secretario debe ser discreto: "la parte más esencial en el secretario es el secreto. De quien se le dio por esto el nombre, para que en sus oídos le sonase a todas horas su obligación.

⁶³ *Ibid.*, pp. 548-9.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 550.

La lengua y la pluma son peligrosos instrumentos del corazón".⁶⁵

El príncipe y los ministros. El símbolo de un reloj silente señala el concierto y la armonía que debe privar entre el príncipe y sus consejeros. Estos deben ser tan modestos que los éxitos sólo puedan ser atribuidos al rey. Los consejeros son sólo ministros, no compañeros. El manda sin ellos. Ellos no mandan sin él. El príncipe es la mano y volante del reloj del gobierno. El príncipe ordena y los consejeros llevan la pesada carga de las diligencias: "que la cabeza no se canse en los oficios de la mano y pies. Ni el piloto trabaja en las faenas, antes sentado en la popa gobierna la nave con un reposado movimiento de la mano, con que obra más que todos".⁶⁶

Los Espejos Novohispanos

Recientes investigaciones nos llevaron a encontrar los originales de dos espejos de príncipes novohispanos. Pensamos en la posibilidad, por tanto, de que existan más en nuestro país y en América Latina. Se trata del *Espejo para todos los reyes del mundo* de Juan de San Miguel y *Espejo de príncipes* de Juan Díez de Bracamont, ambos publicados a principios del siglo XVIII, el primero en la ciudad de San Luis Potosí y el segundo en la de México. Ambos constituyen una variedad dentro de los

⁶⁵ *Ibid.*, p. 551. El cargo de secretario proviene de las experiencias administrativas bizantinas, transmitidas seguramente a los españoles por vía de los árabes. La cancillería bizantina comprendía un grupo de oficinas o *sekretikoi*, lugar del secreto, y sus funcionarios eran los secretarios.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 557.

consejos españoles porque, aunque se trata de discursos plenos de consejos y exhortaciones, su origen es peculiarísimo: honrar las exequias de Carlos II de España y Luis XIV de Francia, respectivamente. Se trata de una gran apología acompañada de aforismos y versos, que exaltan la obra y vida de los monarcas.

San Miguel, lector jubilado del Santo Oficio, escribe su *Espejo*⁶⁷ en honor de los reyes de España. De entrada establece una figura simbólica, similar a la empresa de Saavedra Fajardo, la estatua del rey Nabucodonosor de Babilonia. Invocando el fallecimiento de Carlos II dice: "esta lastimosa tragedia, que hoy llora verdadera España, se vio muchos años ha, soñada, en Babilonia en los estrados del Rey Nabucho; levantó en sueños su fantasía, un agigantado coloso, o estaphermo, que teniendo la cabeza de oro, los pechos y brazos de plata, el vientre y muslos de bronce, las piernas de hierro y los pies de barro; desgajose de la eminencia de un monte, sin manos, una piedra, deshizo con un golpe la bizarria, la altura, la fortaleza, la preciosidad, el arte, la riqueza, la hermosura, y todo, todo lo volvió ceniza".⁶⁸ Con esta figura San Miguel quiere representar la caída de los reinos; la piedra destructora es la imagen de la muerte. Sigue a los reyes, prosigue, como a la granada entre las frutas, "que el mismo peso de su corona les rasga las entrañas". Como la estatua de Nabucodonosor, los reyes tienen mucho oro, plata y pompa, pero poca vida.⁶⁹

El espejo de príncipes de Dies de Bracamont es muy similar. Fue dedicado al virrey don Baltazar de Zúñiga y como se dijo arriba, su propósito era honrar las exequias de Luis XIV. Frente a la catedral, en el zócalo, se levantó un tablado y en su centro un obelisco en memoria del rey francés. En sus cuatro esquinas se representaron inscripciones en prosa latina alusivas, desde luego, a Luis XIV. "El de la frente principal, que miraba al coro, combinaba a los príncipes y soberanos de el orbe a mirarle en este Espejo, no menos de virtud, y coronados en prendas, que de mortalidad y desengaño, para que copiasen en su ánimo la idea más acabada de un monarca".⁷⁰ Un segundo epitafio se encontraba a la derecha y se relacionaba con las virtudes del monarca. El tercero, a la izquierda, representaba su esplendor y gloria: "Uno de los milagros, que ejecuta el arte de los espejos, es copiar en un momento lo que con menos perfección costara muchos días de espera, y muchos más de cuidado a la más dichosa pintura, ¿porque qué pintor hay más diestro que un espejo, que con un gracioso reberbero, hurta todo un semblante con tal viveza, que se busca uno a sí mismo en el cristal, y extraña hallarle en sí, cuando se ve repentinamente trasladado a una copia?".⁷¹ En el frente, finalmente, el cuarto epitafio menciona la inmortalidad del rey de Francia.

Los espejos de los príncipes musulmanes, nacidos para honrar la memoria de los reyes sasánidas de Persia y servir de guía y ejemplo de los soberanos árabes a partir del siglo VIII, siguen operando mil años después, en tierras

⁶⁷ *Espejo para todos los reyes del mundo, descifrado en la estatua de Nabuchodonosor.*

⁶⁸ *Ibid.*, p. 1.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 5.

⁷⁰ *Espejo de príncipes*, p. 16.

⁷¹ *Ibid.*, p. 18.

lejanas y extrañas, bajo los mismos principios que inspiraron su origen: servir de pedagogía política. El espíritu original permanece indeleble en el trascurso de los tiempos; diez siglos después el novohispano Dies de Bracamont pudo seguir afirmando que "limpio ha de ser un espejo para ser fiel consejero de quien lo consulta, y juez ingenuo de quien le presenta, limpio da un rostro a la fealdad con su mismo horror, sin alterar su hermosa serenidad para el castigo, y sin disimular lisonjero el rigor de la merecida sentencia".⁷²

ENSEÑANZA DE LOS ESPEJOS

Los espejos o consejos de príncipes españoles son una pedagogía política para los estadistas de su tiempo. Empero, hoy día nos dejan enseñanzas a los modernos que convienen puntualizar:

1. Los consejos españoles son la única continuación europea de los espejos de príncipes musulmanes, pero implican un desarrollo específico:

- a) Aunque se mantiene el discurso en forma de exhortación y apología, el consejo se imparte con bases religiosas diferentes y las fuentes apologeticas y doctrinarias invocan raíces siempre romanas y griegas, nunca orientales.
- b) El discurso, esto es lo más importante, se convierte en un organismo sinodal, el *consejo*, que constituye la instancia general de la organización administrativa española.

⁷² *Ibid.*, p. 25.

2. Los consejos españoles no fuerzan la integridad de una comunidad católica, como ocurre con los espejos musulmanes en relación con el Islam, sino que parten de esa integridad concebida como indestructible. Los consejos parten de premisas religiosas, pero como sus parientes musulmanes son bastante realistas cuando tratan del arte del gobierno y la materia administrativa.

3. Hay una pedagogía política consciente, directa y prioritaria que comprende príncipes, ministros, consejeros, virreyes, gobernadores, corregidores, alcaldes y secretarios. La ausencia de un sistema escolarizado de formación de funcionarios de alta jerarquía, obligan a la formación de un sistema de enseñanza-aprendizaje exclusivo de la alta burocracia.

4. Desarrollan una teoría política sistemática y de gran consistencia, la cual, infotundamente, al estar determinada en grado extremo por la religión y vigilada y censurada estrechamente por el Santo Oficio, termina por debilitarse. Sin embargo, ahí donde los pensadores se pueden expresar laica y libremente, brilla la argumentación y la realidad se sobrepone a la religión. La teoría política española de los consejos es de alta calidad y merece ser rescatada y revalorada.

5. En el seno de la teoría política de los consejos destaca la concepción administrativa de los consejos desarrollada por los pensadores españoles. La teoría del consejo da una extensa y detallada argumentación en torno a las fórmulas más eficaces de organización y funcionamiento de cada consejo, que es la proposición sistemática de la mutación de la consulta en acción, de la voluntad en fuerza. España no sólo trasfigura los consejos en órgra-

nos ejecutivos, sino administra mediante ellos el Imperio más extenso de su tiempo. Por tanto, la teoría de los consejos es la teoría de la administración pública española entre los siglos XVI y XVIII.

6. La existencia de espejos novohispanos del siglo XVIII hacen suponer una amplia profusión de los mismos en los dominios españoles. Esto implica el encontrarnos ante la teoría de la administración pública con mayor alcance en el tiempo y el espacio. Vigente en distintas épocas en los territorios musulmanes, pasa luego a otomanos y a España y sus colonias; arraigada en diferentes territorios va del siglo VIII al XVIII. Es la teoría administrativa más universal que conocemos.

7. La vida intelectual de los espejos termina en el siglo XVIII. Sin embargo, dentro de su seno, los espejos hacen derivar de sus consejos de funcionarios una importante masa de obras administrativas: los manuales de administración provincial y municipal, y de éstos, guías técnicas como directorios y manuales de procedimientos. Puede afirmarse que hoy día sobreviven en el mundo hispanoamericano los consejos de príncipes trasfigurados en manuales y guías técnicas, es decir, pedagogías ejecutivas para el uso de la burocracia moderna.

Los consejos de los príncipes españoles tienen mucho que enseñarnos. Por lo pronto nos han enseñado que los modernos propósitos de enseñanza de las tareas administrativas no son nuevos; que muchos de nuestros manuales y memoriales se remontan a ellos. En fin, que la teoría de los espejos era una teoría política de la administración pública española que nace del arte de gobernar y no tiene una finalidad especulativa, sino práctica y ejecutiva, si bien

siempre con un elevado espíritu teórico e intelectual.

APENDICE

Palafox y los Consejos de Príncipes

Juan de Palafox y Mendoza, célebre obispo de Puebla y hombre de acción y letras, no escribió una obra particular sobre consejos de príncipes, salvo algunos breves apuntes y un capítulo dedicado a la institución del valimento. Lo primero se encuentra en fragmentos de *Diversos dictámenes espirituales, morales y políticos*, publicados hasta 1762 (desconocemos el año de elaboración) y el capítulo XVI de la *Historia real sagrada*, compuesta en 1643.⁷³

Los Diversos dictámenes comienzan de esta manera: "lo primero que debe hacer cualquier hombre cuerdo y cristiano es formar buenos dictámenes en las materias que ha de obrar, y después de formados, ejecutarlos... por esto he querido para mi mismo escribir aquí, como se me fueron ofreciendo, algunos dictámenes que sirven de reglas a diversas materias en que puede ocuparse el discurso, el consejo o la ejecución".⁷⁴ Entrando en materia señala que el príncipe por cuanto a la selección de los ministros, puede errar de tres maneras: empleando a quienes no tienen experiencia y marginando a quienes sí la tienen; ocupando a personas inexpertas e incapaces, que antes no

⁷³ Estos trabajos forman parte de una antología titulada *Ideas políticas* de Juan de Palafox y Mendoza.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 3.

se han experimentado en otros cargos; finalmente, invertir los puestos y las personas, otorgando las armas a los magistrados y dando las letras a los militares, al valiente la pluma y al inteligente la espada. "Las personas, mirando que sujeto conviene a aquel reino, no que reino le conviene a aquel sujeto".⁷⁵

Palafox considera que los reinos deben gobernarse con prevenciones, no con remedios. El príncipe no debe escarmentar a los buenos consejeros, porque con ello anima a los traidores. La mayor virtud del príncipe es la justicia, que se divide en distributiva, para premiar a los buenos; vindicativa, para castigar a los malos; la comutativa, "que es guardarla entre las partes"; la legal, que es hacer y ejecutar buenas leyes. En cuanto al consejo, éste será considerado y la ejecución prontísima. En suma, los ministros serán personas contenidas y respetadas.

La segunda obra trata el tema especial del valimento. "Gran campo se nos ha ofrecido para tratar si es conveniente privados, válidos o favorecidos los reyes, príncipes y grandes magistrados".⁷⁶ Se trata de un breve pero profundo estudio de esta institución que, siendo opuesta al consejo, en realidad se complementan porque en el conjunto de la administración pública española se requería de la unidad de dirección que coordinara, precisamente, los consejos, y esto lo observa con toda claridad Palafox y Mendoza: "los válidos de que se habla son aquellos que de la gracia de los príncipes pasan al despacho universal del gobierno y tomando las dos riendas en la mano

al amparo, al calor y honras de su rey, tratan todas las materias".⁷⁷ Por tanto, no es privado o valido el que sólo tiene la gracia del príncipe, porque solo sería favorecido; se requiere que tenga a su cargo el despacho universal.

Palafox afirma haber un debate sobre la conveniencia del privado. Señala que algunos se inclinan por la existencia de un "director universal del gobierno" que se encargue de todo, un ministro de ministros. Esto favorecerá el funcionamiento de la administración pública y permitirá mejor comunicación entre el rey y sus oficiales. Además, el valido funge como "consejo superior e irregular sobre los demás consejeros", es decir, como una instancia de revisión que desecha lo inconveniente y superfluo que habrá de examinar y decidir el rey.

La otra opinión señala que los consejos son los organismos naturales de la administración real, que son los que despachan los asuntos y aseguran la corona. Se integran por doctos, expertos y buenos varones, es decir, personas superiores, "que viene a ser superfluo que pasen aquellas mismas consultas antes de llegar a la real censura por otra mano igualmente expuesta en la condición humana a los efectos y fragilidades que pueden estarlo aquellas que las formaron".⁷⁸ Además, se dice, los privados pueden aspirar a tomar para sí la autoridad real y provocar, como contraparte, envidias y querellas que en nada beneficien al gobierno. "A este sentimiento asiste ser por la mayor parte este cargo contrario a la mano y

⁷⁵ *Ibid.*, p. 6.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 39.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 40

⁷⁸ *Ibid.*, p. 43.

autoridad de los consejos; porque siendo ésta regular, corregida y limitada, suele sentir que se le acorta la suya con pareceres y consultas con el príncipe".⁷⁹

La concordia o discordia entre el valido y los consejos es un asunto que merece solución, porque "es una armonía interior la del gobierno, una máquina tan grande, un instrumento tan universal de secretos y misterios, que una vez desconcertado no es muy fácil de templar".⁸⁰ El asunto tiene solución, opina Palafox, atendiendo a la naturaleza de cada gobierno. Nosotros pensamos que España lo logró complementando a los consejos y el valido, es decir, reuniendo la organización consiliar bajo la autoridad del privado.

ANEXO

Estando concluido este artículo logré tener acceso a tres consejos de príncipes de enorme valor, cuya inclusión hubieran seguramente enriquecido su contenido, pero mermado las posibilidades de una impresión puntual. Por tanto, con el ánimo de publicar lo acabado y postergar para una investigación en curso lo encontrado, desechamos la incorporación de el *Libro aureo del gran emperador Marco Aurelio, con el relox de príncipes*, de Antonio Guevara; *Corona gótica* de Saavedra Fajardo; y *Tratado de República* de Alonso de Castrillo.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 47.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 50.

El *Relox de príncipes* consiste en una reedición concedida al librero Gabriel de León en 1658. Fue publicado en Madrid y suma más de 600 páginas. *Corona gótica*, publicada en Barcelona en 1887 (la primera edición se remonta al siglo XVII), es un pequeño tratado que suma poco más de 300 páginas. *Tratado de república*, a la que tuvimos acceso mediante una moderna edición (1958) madrileña, cuenta con poco más de 230 páginas. En las tres obras se trata directa, explícitamente a los consejos de príncipes y seguramente contribuirán a mejorar la presente edición, que forma parte de una investigación mayor ahora en proceso.

BIBLIOGRAFIA

Beneyto, Juan. *Textos políticos españoles de la Baja Edad Media*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1944.

Beneyto, Juan. *Historia de la administración española e hispanoamericana*. Madrid, Edit. Aguilar, 1958.

Castro y Calvo, José María. *El arte de gobernar en las obras de Don Juan Manuel*. Barcelona, Instituto Antonio Nebrija, 1945.

Dies de Bracamont, Juan. *Espejo de príncipe*. México, por los Herederos de la Viuda de Miguel de Ribera, 1717.

Mártir Rizo, Pablo. *Norte de Príncipes*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1945.

Palafox y Mendoza, Juan. *Idées políticas*. México, UNAM, 1946.

Ramírez de Prado, Lorenzo. *Consejo y consejero de príncipes*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1958.

Ribadeneyra, Pedro de. *Tratado de la religión y virtudes que debe tener el príncipe cristiano para gobernar y conservar sus estados. Contra lo que Nicolás Maquiavelo y los políticos de este tiempo enseñan*. Buenos Aires, Editorial Sopena, 1942.

Saavedra Fajardo, Diego. *Empresas políticas*.

Idea de un príncipe político cristiano. Madrid, Editora Nacional. Dos tomos, 1976.

Salazar, Juan de. *Política española*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1945.

San Miguel, Juan de. *Espejo para todos los reyes del mundo descifrado en la estatua de Nabuchodonosor*. San Luis Potosí, México, por Miguel de Ribera en el Empedradillo, 1701.

BONNIN Y LA CIENCIA ADMINISTRATIVA

Cipriano Flores Cruz

Hoy día pocas dudas existen sobre la científicidad de la Economía Política, Ciencia Política, la Sociología, etc. Sin embargo, se pone en tela de juicio el status de la Administración Pública como ciencia. Este hecho ha originado desviaciones en el estudio del objeto y el objeto de estudio de esta rama del conocimiento social. Así, se le ha orillado a constituirse como simple residualismo; a lo más se le considera como parte de la Ciencia Política o como un adjetivo de la Administración, en el marco gerencial. Esta cuestión tiene una importancia fundamental para la comprensión de su realidad, pues se soslaya un campo del conocimiento social que tiene un lugar para la construcción de la nueva sociedad humana. El estado actual del estudio de la Administración Pública se caracteriza más por la ideología* y

por ello se identifica como ciencia burguesa; a pesar de ello, en el momento de su nacimiento fue a todas luces una ciencia revolucionaria que explicó la realidad de acuerdo con las bases materiales de la sociedad capitalista emergente. La Administración Pública, como rama del conocimiento, nace a la par que las demás disciplinas que tratan sobre el estudio de la sociedad burguesa, por ello no escapa a la posición de los científicos sociales en relación a su lucha por destruir los principios de la monarquía absoluta.¹ La función del nuevo Estado debía de limitarse a proteger los derechos de libertad, propiedad, seguridad,

* En el sentido de enmascaramiento de la realidad y de detenerse en el mundo fenomenológico, salvo los esfuerzos de Poulatzás, Habermas, Holloway, Ricardo Uvalle y Omar Guerrero.

1 "Los conocimientos, los escritores políticos y todos los ideólogos que defienden los principios de la burguesía europea de fines del XVIII y de principios del siglo XIX, sostienen dogmáticamente que el Estado no debe intervenir en la vida económica; es, según ya se ha dicho, la reacción en contra del mercantilismo, el Estado, se afirma, no debe ser sino un mero productor de seguridad" Silva Herzog, Jesús, *Antología del pensamiento económico-social*. F.C.E, México, 1974. p. 37.

igualdad, mediante la organización política, podría pensarse entonces que la teoría administrativa se circunscribiera en torno a las limitaciones de la acción estatal y de buscar las fórmulas de mantener los proyectos de la clase revolucionaria de esos momentos. Es en este sentido, que es interesante analizar la obra de C.J.B. Bonnin *Principios de Administración*, escrita en 1808, a partir del "Compendio" traducido por D.J.M. Saavedra y publicado en Madrid en el año de 1834.

Para Bonnin la administración es una consecuencia natural de la sociedad, nace del pacto social;² esta naturalidad en su creación hace que sea independientemente del modo en que los hombres se relacionen, manifestándose sólo como una manera de organización o un modo de existir, luego entonces la administración nace del seno mismo de la sociedad y su expresión objetiva por el momento histórico de las relaciones sociales o por la forma en que los hombres convienen en organizarla. Aquí es necesario distinguir dos hechos, si bien es cierto que Bonnin parte de que la administración es producto del pacto social y por otro lado afirma que no parte de los principios de los convenios humanos, parece haber en nuestro autor una contradicción básica; sin

embargo, el término pacto social deviene de la concepción rousseaneana,³ en el sentido de concebir el interés general por encima de los intereses particulares, es decir, de la separación Estado-sociedad civil. De ninguna manera Bonnin está en el nivel robinsoniano (en los términos de Marx), sino en un momento histórico concreto de la sociedad humana; ahora bien, el convenio o ley sigue a la interpretación kantiana del derecho como expresión de la voluntad general; luego entonces, los convenios humanos a que se refiere Bonnin son la expresión jurídica del pacto social, y así la generalidad se da por el pacto social y la particularidad por la ley.

La relación entre ley y administración⁴ es de correspondencia en la particularidad, es decir, la manifestación concreta y objetiva de la administración es su propia acción, la cual es conducida por la ley; empero, a pesar de esta determinación de la ley en la acción administrativa, ésta deberá de ser capaz de mantener a la sociedad en los marcos de la propia ley.⁵ Es indudable que, con base en la ley y el derecho, se partía de la concepción, generalizada en ese tiempo, de un derecho racional, universal, intemporal y basado en prin-

² "La administración es una consecuencia natural del estado social, como éste lo es de la sociabilidad natural del hombre: su naturaleza es un resultado de la comunidad, pues desde el momento en que existe pacto social, hay administración. Es, pues, evidente, que la administración no toma su principio en convenios humanos, sino que es un fenómeno procedente de la existencia misma de la sociedad, sin que los convenios o leyes sirvan más que para organizarla, es decir, para determinar su modo de existir, pues su existencia procede de los mismos principios que la de la sociedad". C.J.B. Bonnin, *Compendio de los principios de administracion*. Imprenta de Don José Palacios, Madrid, 1834. p. 14.

³ "Cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro considerado como parte indivisible del todo". Rousseau, Juan Jacobo, *El Contrato Social o Principios de Derecho Político*, p. 9.

⁴ "A la ley corresponde crear la acción administrativa, impulsar la administración según lo exija la comun necesidad, dirigir sus procedimientos y vigilarlos como lo pide el bien público". Bonnin, *op. cit.* p. 20.

⁵ "La administración es el resorte que debe hacer sentir a los ciudadanos la bondad de las leyes y la sabiduría del gobierno; por ella se dirigen los hombres al bien y se disminuye en los tribunales la necesidad de castigar". *Ibid.* p. 20.

cipios generales. A pesar de ello, observamos en nuestro autor algunos rasgos del derecho en su sentido histórico, real y positivo, en donde la administración se halla en el punto de la correlación entre la racionalidad y los principios generales del derecho y su historicidad. En este sentido, la administración es la fórmula para no caer en lo real y concreto del castigo. Por ello se llega a la concepción como orden social y garante de las personas y propiedades.⁶ La administración es, en este sentido teórico, el medio para garantizar el nuevo orden jurídico burgués y tiene como objetivo la búsqueda constante de la racionalidad como contraparte de la irracionalidad.

La preocupación fundamental de Bonnin es la de construir una doctrina administrativa a partir de tres consideraciones:⁷ como ciencia, arte e institución política; de ninguna manera se piensa en un divorcio de las tres instancias de la doctrina, sino que, por el contrario, forman un sistema que derivan de la naturaleza de las cosas administrativas; estriba en una gran diferencia con la doctrina actual en la medida que separa estas manifestaciones del fenómeno administrativo. Ciento es que lo más importante para el autor es que los principios de la administración constituyen una ciencia y recuerda que a lo más que ha llegado la acción administrativa, consiste en reglamen-

tos y fórmulas para la administración de justicia, y algunas máximas de gobierno. Empero, no se han instituido principios necesarios que eviten la arbitrariedad de las autoridades y la rutina en el proceso. La causa se deriva, dice el autor, en la ignorancia de lo que es la administración y su confusión con el gobierno;⁸ en estos términos, Bonnin podría considerarse como el primer pensador⁹ que teoriza sobre los hechos administrativos con el propósito de crear una ciencia administrativa,¹⁰ mediante el método de buscar sus elementos, establecer sus principios y relaciones, así como de sus límites y divisiones. La tarea, pues, llena los requisitos necesarios de la investigación científica de un hecho social que había alcanzado, en esos momentos, carta de naturalización.

Bonnin siente que es necesario el estudio de la administración desde el momento en que se encuentra ante sí el desarrollo de la sociedad capitalista¹¹ y por el avance de las demás dis-

⁶ "La administracion es la base y el conservador de todo orden social, y el garante de las personas y propiedades". *Ibid.* pp. 20-21.

⁷ "Me propuse pues tratar de la administracion, como ciencia por lo respectivo á la teoria de los principios productores de las cosas administrativas; como arte en cuanto a la aplicación á la ejecución de las leyes, y como institucion politica en el conjunto de la organizacion de las autoridades ejecutoras; que es el sistema completo de la ciencia administrativa". *Ibid.* p. 21.

⁸ "A mediados del siglo ultimo, cuando los economistas llamaron la atencion pública sobre materias prácticas de gobierno y administración, el impulso hacia las cosas útiles produjo muchos escritos sobre aquellas materias. Pero, además del espíritu sistemático que domina en estos escritos, solo trataron sus autores de algunas partes de las cosas administrativas, puntos aislados de la ciencia, y que además no formaban parte de un orden general de economía social". *Ibid.* p. 22.

¹⁰ "Considerando la administracion como ciencia, busqué sus elementos, demostré sus principios, establecí sus precisas relaciones con las demás partes de la legislación, así como sus divisiones y límites: clasifiqué sus principios elementales, a los que me limité, en el orden más conveniente a la ciencia administrativa, porque son el todo, tanto para la teoria como para la práctica". *Ibid.* p. 25.

¹¹ "¿Y en qué tiempo será más necesario el estudio de la ciencia administrativa, que cuando el desarrollo de la razon

ciplinas que de alguna u otra manera inciden en el trabajo gubernamental. Por ello, la administración es el pensamiento necesario del nuevo grado de desarrollo social, dando la separación inmediata entre interés público e interés privado. Establecido el porqué de su necesidad de reflexión teórica, es menester contestar el para qué de su estudio. La respuesta del escritor francés es por demás interesante; así, sostiene que, con el estudio de la administración, se aprende a conocer a los hombres, la naturaleza, causa y efectos de sus necesidades, de sus relaciones sociales, así como el juego de las pasiones en las acciones humanas y móviles del interés.¹² Es indispensable no confundir entre el objeto de estudio de la administración y lo que se aprende a partir de su estudio, porque es a todas luces que la administración no tiene por objeto conocer a los hombres, sus relaciones, causa y efecto de sus necesidades, ni mucho menos conocer de sus pasiones y los móviles de sus intereses. Lo interesante saber aquí es porqué se llega a conocer estos hechos a partir del estudio de sus principios, elementos y relaciones, divisiones y límites; luego entonces, el objeto de estudio de la administración debe conducirnos a estos conocimientos.

La primera impresión que tenemos es que se abre ante nosotros un nuevo campo del

amplia la inteligencia y permite al talento abrazar más, y cuando los nuevos adelantos, la economía pública y la estadística ensanchan y rectifican los conocimientos en administración? ¿Cuando las luces se difunden en todas las profesiones y en todos los países? ¿Cuando el campo más vasto se halla abierto al talento humano, la inteligencia se desenvuelve más pronto en los hombres, las ciencias y las artes industriales se hallan más perfeccionadas, y por la bondad de los nuevos métodos han llegado a hacerse más sencillas y fáciles?" *Ibid.* pp. 30-31.

¹² *Ibid.* p. 31.

conocimiento de las relaciones sociales entre los hombres, que bien pueden distinguirse como administrativas, y que de alguna manera producen una práctica científica¹³ diferente a la búsqueda de la aplicabilidad de modelos y sistemas, lo cual no indaga sobre la naturaleza de las cosas, como bien sostiene nuestro autor. Bajo esta perspectiva, seguiremos de cerca la exposición de Bonnin en el libro primero, titulado "de la administración pública".

El autor parte de la consideración, apropiada a nuestro parecer, de que la sociedad produce sociedad,¹⁴ es decir, el conjunto de las relaciones que establecen los hombres entre sí es la producción de sociedad. Si en su momento dado los hombres dejan de tener las relaciones, inevitablemente la sociedad no puede aparecer o producirse. Es indudable que los hombres han tenido distintas formas de relación, sin embargo, la relación fundamental es el de que producen y consumen. Así, han existido en la historia humana formas de producción y modos de consumo. La producción origina su consumo y el consumo evoluciona la producción, las particularidades de la relación producción-consumo* origina

¹³ "Así es como el hombre llega a poseer la experiencia de la razón y antes de tiempo la sabiduría de la edad, y como adquiere en la política el amor a la justicia y el orden.

Más lo principal en esta ciencia, como en todas, es que el talento se dedique enteramente a la investigación de las consecuencias naturales, sin consultar mas que a la naturaleza social, y sin divagar en hipótesis políticas y teorías sistemáticas, hijas perdidas de la imaginación, que solo conducen al error, tan funesto en el gobierno de los hombres". *Ibid.* p. 31.

¹⁴ "La comunidad no podrá existir sin los individuos que la componen ni una población sin las relaciones que unen entre sí a los ciudadanos, ni el orden social sostiene sin reglas que mantengan en armonía aquellas relaciones. Enunciar esta verdad es demostrar su exactitud y su evidencia". *Ibid.* p. 34.

* Producción y consumo social.

por consecuencia distintos modos de distribución social, es decir, la posición en que los hombres se ubican en la producción y consumo social, de tal manera que producen una determinada sociedad y no otra, y si las posiciones cambian, también se transforma la forma de sociedad a producir. En la distribución social los hombres han tenido distintas formas de relacionarse con la naturaleza y el grado de desarrollo de sus medios de trabajo. Así por tanto, viven en distintos estados de las relaciones sociales que Marx llamó modos de producción.

Ahora bien, en la distribución social, los hombres en sus diferentes posiciones tienen que relacionarse en forma específica y general. Una de ellas es el intercambio, que puede ser bajo la forma de cambio de valores iguales y, por supuesto, de poder. Para que el intercambio se dé es menester que los hombres sean propietarios de algo; por tanto, la igualdad en el cambio de valor no significa más que desprenderse de una propiedad con determinado valor para adquirir otro de igual valor. Luego entonces, estamos ante hombres privados que se relacionan bajo determinadas condiciones de la producción social. Para que el intercambio sea garantizado es menester que exista un poder que garantice el cambio y la distribución social de tal manera que exista la razón en el cambio.¹⁵ Existe, pues, el fun-

damento de la existencia del Estado, del derecho y de la Administración Pública, en cuanto la expresión de la voluntad general, la conservación dentro de un orden de los intereses particulares. Es notorio que Bonnin está hablando aquí, de la administración del Estado capitalista, cuyo fundamento trata de explicar.

De acuerdo con esta exposición, el concepto de interés público¹⁶ es la clave para entender la naturaleza de la administración, puesto que en el conjunto de los intereses particulares se establece la unión de los individuos, la cual debe ser garantizada y reproducida por la administración, esta pues, tiene por objeto mantener las relaciones sociales en cuanto interés público o suma de los intereses particulares.¹⁷ Por ello, es la relación entre el Estado y la sociedad civil, en base en un orden jurídico, cuya aplicación se haya en manos de agentes especiales. Esta primera aproximación sobre el concepto de la administración da cuenta de sus prietas características: (a) es una relación social (b) entre el interés público y el interés privado (c) para propósitos de mantenerla y conservarla (d) en los ámbitos del derecho o del orden jurídico (e) y su acción real sobre los individuos y propiedades. Luego entonces, su objeto es mantener el interés público para propósito de conservar el interés privado. En una primera acepción, parece ser que

¹⁵ Es pues evidente que el estado social está cimentado sobre este principio: "el hombre nació para vivir en sociedad, y la sociedad tiene por fundamento su conservación y las relaciones con sus semejantes que son el elemento de la asociación política y la causa de su perpetuidad. Pero, ¿quién lo garantiza? el interés público, que también está fundado en el interés particular. Y ¿quién cimenta estos intereses y los conserva en la sociedad?: la acción de las leyes aplicadas por los magistrados, o de otro modo, su ejecución efectuada por la administración pública". *Ibid.* pp. 34-35.

¹⁶ "Es el conjunto de los intereses particulares que no cesan jamás, y el lazo que une a los individuos, pues por interés público debe entenderse, la reunión de aquellas necesidades y relaciones naturales y universales, cuya expresión son las leyes, y el poder de estas el regulador". *Ibid.* p. 35.

¹⁷ "Es, en efecto, la ciencia de las relaciones entre la comunidad y sus individuos, y de los medios de conservación de estas mismas relaciones por la acción de las leyes y de los magistrados sobre las personas y propiedades". *Ibid.* pp. 35-36.

no existe el divorcio entre interés público y el privado, puesto que la primera es la suma de el segundo; sin embargo, la tendencia natural de las cosas dice que entre tales instancias necesariamente surgen contradicciones o procesos que la separan, por ello, la administración deberá de evitar las contradicciones y mantener la conjunción dentro de normas generalmente aceptadas, de aquí que su naturaleza será conservadora del orden de las cosas y de los individuos. Para poder cumplir con tales encomiendas deberá conocer¹⁸ la naturaleza de las relaciones sociales para poder conservarla en los ámbitos del interés público; en este sentido, la administración es conocimiento y *praxis*,¹⁹ conocimiento para explicar la naturaleza de las relaciones sociales, y *praxis*, cuando a partir de esta explicación, aplica las leyes sobre los individuos y las cosas. La disyuntiva, arte o ciencia no existe en Bonnin, sino que es al mismo tiempo las dos cosas. Por tanto, no es ciencia para la ciencia, ni tampoco arte para el arte, sino que es ciencia para el arte y jamás viceversa como hoy en día se pretende.

En el mismo orden de ideas, el autor francés determina las consecuencias que debe esperarse de una buena acción administrativa,²⁰

¹⁸ "La ciencia administrativa, pues, debe ser considerada como conocimiento de los principios de las relaciones sociales, es decir, análisis de las propiedades y fenómenos de estas relaciones, y como aplicación a las personas y cosas de las reglas mismas que encaminan dichas relaciones al interés común". *Ibid.* p. 36.

¹⁹ "La ciencia administrativa, como teoría, demuestra el juego de la acción social, y como aplicación es el arte de poner aquella acción en práctica. La administración es por consiguiente ciencia y arte: ciencia para poner en claro la teoría de las relaciones sociales, y arte cuando tiene por objeto la práctica de esta teoría para la aplicación de las leyes". *Ibid.* p. 36.

²⁰ "¡Qué no debe esperarse de la administración! Por sus cui-

a decir verdad, pinta un cuadro del mundo feliz. No obstante, es una derivación lógica de su concepción administrativa mantener el interés público, en cuanto suma de los intereses privados. A la expresión ¡Qué no debe esperarse de la administración! y su respuesta, abarca la totalidad de las relaciones sociales o por lo menos se haya presente en las diversas manifestaciones humanas. Por ende, el hecho administrativo y los objetos en que recae su acción son cosas distintas; ahora bien, es indudable que a partir del lugar y ámbito de su expresión nos da la clave para entender su naturaleza. Así observamos que la tutela y el servicio se hayan presentes, así como el dominio político y la dirección administrativa.

En este momento del análisis es necesario dar respuesta a la pregunta, ¿Qué es la administración? ¿Qué es lo que abarca y vela por la "buena convivencia humana" en los términos de Bonnin?

En primer lugar establece que es *una potencia*. En este sentido, adquiere varios significados. Primero como virtud para ejecutar una cosa o producir un efecto; en segundo como imperio y dominación; en tercero como virtud generativa; cuarto como poder y fuerza de un Estado y, por último, como entendimiento, voluntad y memoria. Creemos que la administración en cuanto *potencia* cubre los cuatro

dados y vigilancia se aseguran los derechos comunes y personales, la tranquilidad reina en las familias y la paz entre los ciudadanos; las propiedades están preservadas de la violencia ó de la astucia; la fuerza pública contribuye al mantenimiento del orden, la riqueza nacional se aumenta con la industria particular, se sostiene el espíritu público, el hombre puede gozar en seguridad de cuanto ama y posee, los individuos se ilustran recíprocamente, y todos disfrutan de aquella seguridad que aumenta la existencia, y de la felicidad objeto de sus deseos y trabajos". *Ibid.* pp. 36-37.

significados y mediante un análisis riguroso de su desenvolvimiento histórico son demostrables estas atribuciones. Ahora bien, en cuanto sujeto (potencia) tiene su predicado (que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas). Entonces no es una potencia negativa o distributiva, sino que por el contrario, es constructiva y positiva y con alto sentido ético-histórico (da una dirección más conveniente...) en cuanto que toma posición en la correlación de las fuerzas motoras de la historia (seres organizados...). Sólo en este momento de la definición, el autor ofrece los atributos de la administración como ciencia, establecimiento social y como gobierno civil.

La definición²¹ y los atributos²² de la administración no se expresan como hipótesis en el pensador decimonónico sino como resultado o conclusión de su obra, puesto que se observa a lo largo del trabajo un rigoroso método en el análisis y una firme convicción de que se está en el camino correcto. Los principios fundamentales en los cuales se basa son:

- 1o. Que la administración nació con la asociación o comunidad.

²¹ "Definiré pues así la administración pública: es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas". *Ibid.* p. 37.

²² "Como ciencia, tiene su doctrina propia, determinada por la naturaleza de los objetos que abraza; como establecimiento social tiene sus elementos legislativos, derivados" de la naturaleza de las cosas que arregla.

"Instruida para velar en los pueblos sobre las personas y bienes en sus relaciones públicas y hacerlos concurrir a la común utilidad, es el gobierno de la comunidad en su acción, ejecutiva directa de aplicación: pasiva como voluntad determinante, que es la ley, es activa como ejecución determinada. La ejecución de las leyes de interés general, es su verdadera atribución". *Ibid.* p. 37.

- 2o. Que la conservación de ésta es el principio de la administración.
- 3o. Que la administración es el gobierno de la comunidad.
- 4o. Que la acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de las leyes de interés general.²³

El primer principio tiene una connotación histórica en la medida de que sólo a partir de cierta madurez de las estructuras sociales es posible el desarrollo de la administración. Coqueteando en el terreno positivista diríamos que su existencia es posible cuando maduran los lazos de solidaridad orgánica*. Al conjunto de relaciones sociales que nacen de las necesidades individuales el autor los llama *dependencias sociales*²⁴ de acuerdo con el primer principio. Estas son el primer elemento de la administración, puesto que su objeto es conservar y presentar el conjunto de las relaciones individuales en cuanto interés público. La suma de las necesidades individuales contribuyen a las necesidades comunes o de la sociedad, las cuales deberán conducirse de acuerdo al interés público, la potencia que reúne y establece una dirección adecuada a estos requerimientos sociales es la administración, por consecuencia, la administración pública será el gobierno de la comunidad y se haya por tanto en manos de los ciudadanos. En este sentido, nos viene a colación el problema de situar el gobierno político y diferenciarlo del gobierno civil,²⁵ que es la administración. Es tradición

²³ *Ibid.* p. 48.

* Lo que une a los individuos es lo que los diferencia.

²⁴ "Dependencias sociales son las relaciones que nacen de las necesidades de cada cual, por la ley natural de la sociabilidad". *Ibid.* p. 41.

²⁵ "Por poco extenso que sea el territorio, esta división de la asociación en pequeñas comunidades, establecidas natural-

entre los teóricos modernos de la ciencia administrativa confundir gobierno civil y gobierno político. Así, Wilson habla de la administración como el gobierno en acción. A la vez, parte de la relación entre pensamiento que dirige y el brazo que ejecuta, es decir, entre política y administración. La separación y la fusión entre estas dos prácticas sociales por la teoría ha originado un círculo vicioso difícil de superar. Bonnin, por el contrario, sitúa la distinción entre gobierno y administración en otro nivel, así:

- a) El gobierno no es el pensamiento que dirige, por que este se halla en la voluntad pública que es la ley.
- b) La acción ejecutiva de la administración no emana del gobierno, sino de la voluntad de la ley.
- c) El gobierno no es más que una medida política para ligar las magistraturas, no necesaria para la vida social.
- d) En la administración reside y no en el gobierno, el poder natural y político de formar leyes y hacerlas observar.
- e) El gobierno y la administración no son más que expresiones de la ley o de la voluntad general, por ello, se pueden reunir, el primero, para vigilar y censurar la ejecución de la ley y el segundo para ejecutarla.²⁶

mente por las reuniones de familia, que forman las poblaciones urbanas o rurales, es una necesidad emanada de la que tienen los hombres de vivir en sociedad y conservarse, lo que solo puede tener efecto en tanto que cada uno de ellos se encuentran interesados por la intimidad de sus relaciones sociales; de donde resulta necesariamente el gobierno administrativo que por su naturaleza es un gobierno municipal, es decir, un gobierno *civil*, pues el gobierno que dirige toda la asociación es el gobierno político, porque abraza la nación". *Ibid.* p. 47.

²⁶ *Ibid.* pp. 50-51.

En suma, la administración tiene por objeto el orden social²⁷ en cuanto interés público y el gobierno, el orden político.

En su esfuerzo por delimitar el campo y ámbito de la administración, Bonnin, la distingue de la justicia. La primera es la regla general en cuanto no es posible concebir la sociedad sin magistraturas para conservar y preservar el interés y orden público; la segunda es la regla particular, en cuanto que se constituye como remedio de los males sociales.²⁸

El esfuerzo por diferenciar la administración de otros hechos sociales a partir de la actividad práctica, implica una interpretación teórica de la naturaleza de la administración pública capitalista y un proyecto político que rebasa los esquemas administrativos del absolutismo.²⁹

²⁷ "Así, la administración tiene por atribuciones, las relaciones necesarias de cada administrador con la comunidad y de ésta con cada uno de ellos, es decir, las personas, bienes y acciones, en la parte que interesa al orden público. Abraza cuanto tiene relación con este orden, que solo ella se sostiene; todo cuanto tiene a estrechar las relaciones y preservar las personas y bienes de las turbaciones interiores y ataques del extranjero; el estado civil y las contribuciones, el levantamiento de tropas, la fuerza armada interior, la agricultura, la industria, el comercio, la instrucción primaria, los establecimientos de beneficencia, los socorros domiciliarios, las cárceles, las medidas sanitarias en las ciudades y campos, las obras públicas, los caminos, canales, ríos, caudales del comun, y la policía urbana y rural". *Ibid.* pp. 51-52.

²⁸ "Así es, que las necesidades y deberes sociales son los que exigen la administración, y la debilidad y achaques del cuerpo social los que necesitan de la justicia". *Ibid.* p. 56.

²⁹ En la monarquía absoluta "la voluntad del monarca es la ley; los magistrados son sus agentes y es preciso que todo recuerde al príncipe y a su autoridad... la administración (del *Estado Capitalista*) por el contrario, es popular y por consecuencia todo debe recordar en ella a los ciudadanos su participación en los asuntos de interés público". *Ibid.* p. 65.

Si bien es cierto que en los términos de Bonnin la administración pública es la totalidad de la acción social, por ende de todas las clases sociales,³⁰ no podemos sustraer, por esta razón, un alto grado de bonapartismo en su concepción. Sin embargo, refleja una necesidad apremiante de institucionalizar los poderes de la división, en lo administrativo, judicial y legislativo. El espíritu burgués con su funcionalidad racional hace de la administración un recurso para propósitos de su lucha política, la nueva sociedad burguesa exigía una sociedad racional, un Estado racional, una administración pública racional y un derecho racional; por lo tanto, calculable y vinculado a normas de carácter general. La atribución que le confiere a la administración, en los términos de ejecución de las leyes de interés general, lo que significa una garantía de las libertades individuales y una limitación de la acción administrativa, en cuanto acción estatal, aparece por ende el concepto de Estado de derecho, cuyo propósito es impedir la formación de categorías de individuos distintas entre sí, así como mantener su igualdad jurídica, a pesar de sus diferencias económicas y de clase. Lo que en última instancia se haya en este razonamiento es la separación o diferenciación del Estado y la sociedad civil.³¹ La división que hace Bonnin entre gobierno y administración no es más que reproducir en el nivel teórico una realidad concreta, la existencia de

una administración estatal que tiene por objeto la organización racional y efectiva de la sociedad en los marcos de la nueva legalidad burguesa.

La estructura de la obra de Bonnin abarca tres instancias que conforman la doctrina administrativa. La primera se refiere a la naturaleza de la administración que radica, en su sentido más abstracto, en cuanto relación social,³² el análisis de su carácter corresponde a la ciencia administrativa propiamente dicha. Es evidente que no todo tipo de relación social es objeto de estudio de la administración, sino aquella que tiene que ver con el interés general de la sociedad o que vincule al individuo con la sociedad. Es en este sentido que nuestro autor afirma que la doctrina administrativa es independiente de tiempos y países, por tanto universal.³³

La ciencia administrativa tiene su objeto de análisis, desde el momento que el hombre vive en sociedad. Así, los principios de ésta, devienen de la sociabilidad; por lo tanto, los principios que establece Bonnin son de explicación y no de aplicación, como pretenden algunos autores norteamericanos, tales como Gulick, lo mismo que el inglés Urwick.

La otra instancia de la doctrina administrativa que tiene temporabilidad y carácter espe-

³⁰ "La ciencia administrativa es muy extensa sin duda, efecto de que todo en la sociedad es administración y su acción abraza todas las clases". *Ibid.* p. 78.

³¹ "El reconocimiento del principio de la sociedad como algo distinto del Estado contribuyó así, de modo esencial, a la delimitación consecuente y sistemática de la Administración en sus efectos exteriores". Forsthoff, Ernest, *Tratado de Derecho Administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958. p. 75.

³² "Porque se trata de una relacion social, y toda relacion social forma la accion de la administracion, especial, esencial y exclusivamente... porque todo quanto concierne á acreditarse al estado social de los individuos pertenece á la administracion". Bonnin, *op. cit.* p. 25.

³³ "Pero cualesquiera que sean los sistemas de administracion de las naciones con relacion á las personas y cosas la doctrina administrativa es independiente de tiempos y de países, y por consiguiente universal". *Ibid.* p. 27.

cífico es la organización administrativa, la cual, es consecuencia de la actividad práctica del hombre o de las relaciones sociales de producción, así, la administración colegial, patrimonial y burocrática corresponden a estadios del desarrollo humano o al modo de producción. En este sentido, Bonnin tiene el cuidado de diferenciar naturaleza y organización para efectos de la doctrina administrativa. De este modo, el primero se refiere a la ciencia y el segundo al arte administrativo.

La tercera instancia se refiere a la acción administrativa³⁴ que consiste propiamente en su concepto como potencia y de su objeto:

conciliar el interés privado con el interés público. En este campo influyen cuestiones de moral y ética que el autor llama moral administrativa, sin embargo, toda acción administrativa deberá de basarse en la ley como principio fundamental.

Este resumen de la estructura doctrinal de la obra de Bonnin nos muestra que tiene una lógica, metodología y carácter científico, por lo que es aventurado situarlo como el creador de la ciencia administrativa. Por ello compartimos con el autor creer que es posible pasar sin la teoría en administración, es privarse de los medios de saber y de obrar bien.³⁵

³⁴ "Y en esto consiste ó se funda la acción de la administración sobre las personas, como especialmente encargada de reunir los intereses privados y ligarlos al interés general". *Ibid.* pp. 93-94.

³⁵ *Ibid.* pp. 127-128.

TOMA DE DECISIONES Y ANALISIS ORGANIZACIONAL

Manuel Angel Morales

A menudo se alega que las organizaciones, ya sean gubernamentales, empresariales, académicas o profesionales, son sistemas incapaces de corregir sus errores, resistentes al cambio, inflexibles o que poseen repertorios muy limitados.

Quizás hay algo de verdad en esto. Una de las causas más comunes de esta inflexibilidad lo constituye la utilización de estrategias de decisión rígidamente estructuradas (programadas) en situaciones que se caracterizan por lo siguiente:

- a. Falta de conocimientos acerca de los medios para hacer algo.
- b. Ausencia de acuerdos acerca de los valores y los objetivos que se desean alcanzar.

Paradójicamente, la preponderancia de estas condiciones favorecen estilos y estrategias de decisión que sean flexibles. Dos de estas estrategias flexibles, no programadas, son: las decisiones pragmáticas y las de negociación.

Los estilos de decisión pragmáticos se fundamentan en el reconocimiento de la existencia de un alto nivel de incertidumbre relacionado con las fuerzas externas que afectan a la organización, por lo que ésta debe proceder experimental o incrementalmente.

Los estilos de decisión que enfatizan la negociación reconocen que se producen diferencias de opinión marcadas acerca de los objetivos que debe perseguir una agencia, empresa o corporación. De aquí la ventaja de reducir esas diferencias por vía de la negociación.

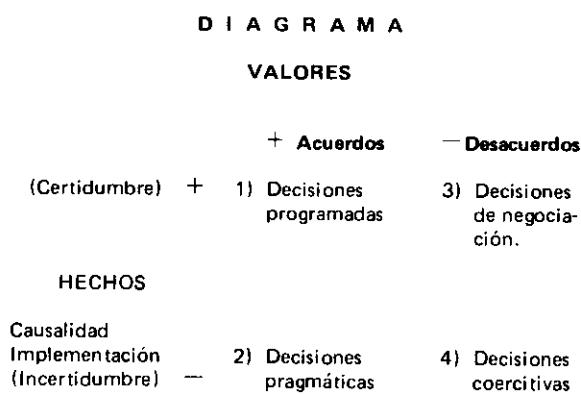
Una decisión es una selección deliberada y consciente de un curso de acción. Como tal, siempre envuelve un conjunto de premisas de hechos y premisas de valores.

Las premisas de hechos significan conocimiento acerca de las causas y efectos en torno a una situación. Las premisas de valores constituyen normas, reglas o criterios acerca de una situación administrativa que resulta de-

seable o indeseable. Las prioridades de objetivos se establecen a partir de las premisas de valores.

Cuando los asuntos en torno a los valores que imperan en una organización no son problemáticos, las decisiones se toman a base de consideraciones (preguntas y respuestas) sobre hechos. En este caso una decisión es igual a un hecho. Cuando tal situación ocurre se dice que se ha tomado una decisión técnica.

Cuando los hechos no constituyen algo que genera controversia o problemática, la decisión dependerá de estipulaciones de valores. Para tomar la decisión se considerarán las valorizaciones más adecuadas en torno a la situación que demanda decisión.



En la primera situación (celda 1), existen acuerdos en torno a lo que la organización desea alcanzar y lograr y acerca del conocimiento (medios) para así hacerlo. Esta situación se conoce como decisiones programadas. Aquí se trabaja con un número limitado de variables y se estima que se tiene un conoci-

miento casi perfecto. Además se entiende que los errores pueden identificarse y corregirse rápidamente.

DECISIONES PRAGMATICAS

En esta segunda situación (celda 2) hay acuerdos en término de los valores, pero hay desacuerdos en término de los hechos acerca de una situación. Se sabe lo que se quiere hacer, pero no se sabe cómo hacerlo. En esta situación las organizaciones y sus administradores deben recurrir al método del tanteo o a pequeños experimentos que le permitan levantar los datos, la información y del conocimiento que fundamentan la decisión.

Estas son decisiones pragmáticas y se toman cuando hay un alto grado de riesgo, de incertidumbre y de contingencias.

DECISIONES DE NEGOCIACION

En esta tercera situación los hechos no son objeto de controversia, pero hay desacuerdos en torno a los valores o a lo que resulta deseable realizar. El recurso principal que tienen las organizaciones y sus administradores para encarar esta situación es la negociación. Implica que las partes deben ponerse de acuerdo en término de valores y resolver diferencias en torno a lo que debe hacer la organización.

DECISIONES DE COERCION

La ausencia de acuerdos en relación a valores y hechos coloca a la organización y a sus ad-

ministradores en una situación de conflicto. Impera un ambiente de desorganización y de aquí que en ocasiones ésta sea la base para que surja una persona que tome decisiones fuertes y de coerción para tratar de imponer orden en la organización. El problema es que toda organización que depende exclusivamente de un individuo es inherentemente inestable; si se despide el individuo la organización vuelve inmediatamente a experimentar problemas.

PROGRAMACION PREMATURA

Por definición, toda organización es un conjunto interrelacionado de programas. En la teoría de administración, "programa" significa un conjunto de reglas y arreglos en término de actividades y relaciones. Consecuentemente, las organizaciones están programadas con respecto al personal y la clasificación de puestos, entre otras medidas. Las reglas y reglamentos instruyen a los miembros de una organización en torno a cómo deben actuar. La misma estructura de una organización puede apuntar a un programa o diseño muy rígido, sobre-específico o altamente programado.

Por el contrario, la mayoría de las decisiones que se toman en una organización pueden ubicarse en la celda 2 y 3 del diagrama (decisiones pragmáticas y de negociación). ¿Por qué? Porque aquellas situaciones donde hay acuerdos constantes en relación con los valores y hechos son raras en las organizaciones. De aquí que deba evitarse la programación prematura, es decir, el estructurar las organi-

zaciones y tomar decisiones como si existieran acuerdos de antemano en torno a valores y hechos.

Debe evitarse el atractivo inmediato y obvio de la toma de decisiones programadas que puede dar la ilusión que estas gestiones son cosa fácil y que existe seguridad y control. Cuando las organizaciones y sus administradores adoptan el "aura" de la certidumbre y el conocimiento total, reducen sus posibilidades de aprendizaje y de tomar decisiones efectivas bajo condiciones inciertas y cuando no abunda mucho la información.

Cuando hay conocimiento limitado y no existe la claridad adecuada en relación a los acuerdos acerca de valores y objetivos, lo primero que tiene que preguntarse quien toma decisiones es lo siguiente: ¿qué conocimiento se hace necesario para tomar decisiones? ¿Se debe proceder pragmática e incrementalmente en vez de apresurarse a tomar una decisión que afecte a toda la organización? ¿Se hace necesario recurrir a la negociación?

A veces se piensa de manera equivocada que los administradores que se inclinan por la negociación no son buenos administradores. Sin embargo, cuando las condiciones apuntan a la situación donde no hay acuerdos parece que el recurso de la negociación permite tomar decisiones más efectivas.

En la actualidad parece que los estilos de decisión pragmáticos y de negociación son los más adecuados para evitar errores y corregir los mismos cuando éstos ocurren.